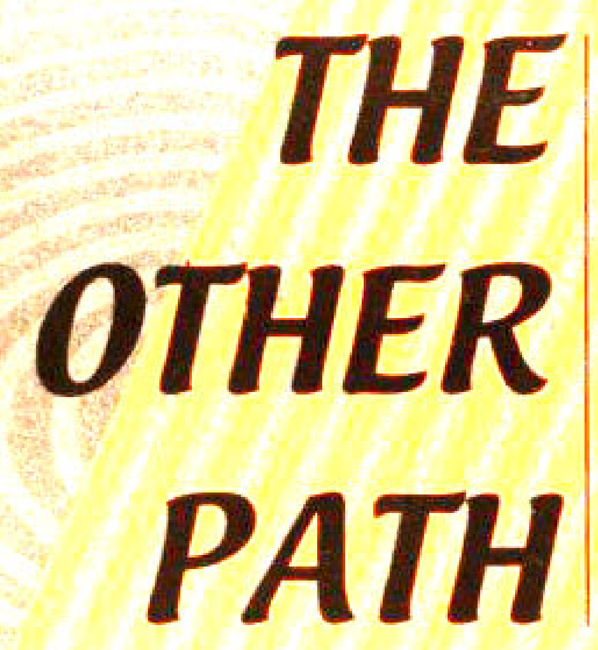


当代西方经济学经典译丛

另一条道路

一位经济学家
对法学家、立法者和政府的
明智忠告



THE OTHER PATH

[秘鲁] 赫尔南多·德·索托／著
于海生／译

华夏出版社

一部革命性的著作，

适用于全世界任何国家和地区

另一条道路

THE OTHER PATH

◇"伟大的秘鲁经济学家赫尔南多·德·索托，所从事的是今天这个世界上最重要的工作。"

——美国前总统比尔·克林顿

◇"仔细回顾就会发现，德·索托最大的贡献在于，他早就指出了一个也许是显而易见的事实：不管在世界的哪个地方，人们有着同样的渴望和追求。"

——美国前总统乔治·布什

◇"所有处理拉丁美洲和第三世界国家的美国政治家，都有必要读一读《另一条道路》。"

——理查德·尼克松

◇"要了解拉丁美洲出现的问题和现象，最好的办法就是阅读《另一条道路》。"

——美国前参议员比尔·布拉德利

◇"德·索托和他的同事们，深入分析了进入主流社会的唯一途径……它是一条符合人民需要的道路……它通向成功之地，它的效果和影响显而易见。"

——罗纳德·里根


ISBN 978-7-5080-4043-1

定价：38.00 元

当代西方经济学经典译丛

另一条道路

一位经济学家
对法学家、立法者和政府的
明智忠告

THE OTHER PATH

[秘鲁] 赫尔南多·德·索托／著
于海生／译

華夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

另一条道路/(秘)德·索托著;于海生译. －北京:华夏出版社,2007.1

ISBN 978－7－5080－4043－1

Ⅰ.另… Ⅱ.①德… ②于… Ⅲ.经济－研究－世界 Ⅳ.F11

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第084552号

北京市版权局著作权合同登记号:图字01－2006－5981

另一条道路

〔秘鲁〕赫尔南多·德·索托 著

于海生 译

策　　划: 陈小兰

责任编辑: 李欣利

出 版 者: 华夏出版社

(北京市东直门外香河园北里4号 邮编:100028 电话:64663331转)

印 刷 者: 北京人卫印刷厂

经 销 者: 新华书店

开　　本: 670×970 1/16开

字　　数: 300千字

版　　次: 2007年2月北京第1版 2007年2月北京第1次印刷

定　　价: 38.00元

◇**赫尔南多·德·索托**　秘鲁自由与民主学会主席。该学会总部位于秘鲁首都利马，《经济学家》将其列为世界上两个最重要的"智囊团"之一。德·索托被《时代》和《福布斯》杂志称为世界上最具号召力的改革家之一，如今，他正在为全世界20多个国家和政府首脑制定所有权改革计划。德·索托的主要活动，是和自由与民主学会一起为亚洲、拉美和中东的贫困国家制定和推行资本形成计划。

◇本书是一部伟大的作品，它在拉美国家和西方社会有着巨大的影响，被学术界认为是论述发展中国家"地下经济"（亦即非正规经济）的最经典著作。作者细致而精辟的论述，远远超越了秘鲁本身的状况，并具有一种世界性的价值和意义。所有负责发展中国家政治、经济和文化领域的人士，若想让国家走向繁荣和昌盛，都应该对它进行认真的研究。

当代西方经济学经典译丛（共四册）

《生活中的经济学》

[美] 加里·贝克　吉蒂·贝克／著

《另一条道路》

[秘鲁] 赫尔南多·德·索托／著

《资本的秘密》

[秘鲁] 赫尔南多·德·索托／著

《选择与结果》

[美] 托马斯·谢林／著

对《另一条道路》的评论

“尽管（德·索托）未必是最先研究非正规经济的人，不过没有任何人像他这样，进行了如此深入而细致的探索，并怀着极大的热情，预测了这种经济的未来走向。他的著作《另一条道路》，与‘光辉道路’形成鲜明对照，后者在最近数年里，屠杀了成千上万的秘鲁人，而前者自1986年出版以来，一直是拉丁美洲地区的畅销书，它已经在权威经济学家中引发了激烈的论战。”

——《财富》

“这是一部意义重大的佳作，它不仅详细分析了秘鲁的非正规经济，而且为国家面临的经济困境指明了出路。它为拉丁美洲人民带来了希望，使他们不再为国家的命运，为他们自己的幸福忧心忡忡。”

——《基督教科学箴言报》

“《另一条道路》是一项了不起的成就。它的问世，足以让拉美各国政府为之震惊！它为所有关心和解决贫穷问题的人提供了有益的指导……这部令人着迷的书详细描述了穷人怎样组织起来去抢占土地，怎样努力地使他们建起的房屋合法化，还有，最原始的土地登记是如何完成的，非正规交通运输体系是怎样策划和实施的，以及商贩如何在街道上划定摊位，确立所有权，并最终建立起属于他们自己的市场。”

——《经济学家》

“赫尔南多·德·索托摆脱了传统上只注重思想交锋，却不能解决任何问题的窠臼。他细致而精辟的论述，远远超越了秘鲁本身的状况，并具有一种世界性的价值和意义。（《另一条道路》）是一部新颖、独到，而且极为重要的作品，所有负责发展中国家的政治、经济和文化领域的人士，若想让国家走向繁荣和昌盛，都应该对它进行认真研究。”

——法兰西学院院士、法国著名思想家让·弗朗索瓦·何维勒

“一部真正重要的作品……它取得了惊人的成功……它引发了各界对于‘革命’方案的讨论热潮。”

——美国前国家安全事务助理兹比格涅夫·布热津斯基

“……赫尔南多坚决地站在穷人的立场上……他对于左翼派别和右翼派别的精英分子，一并进行了尖锐而犀利的批评。”

——美国著名神学家、作家米歇尔·诺瓦克

出版者题记

在过去一个世纪，对自由威胁最大的就是极权主义政府，它就像是英国小说家乔治·奥威尔在《1984》中刻画的那些流氓恶棍一样，总在不停地挥动手中的旗帜。如今，我们所面临的威胁，似乎是来自为数众多的小集团。出于非理性的仇恨，以及摧毁一切的欲望，他们永远与公平和正义为敌，并在穷苦人和绝望者中寻找追随者。我们不能够像赫克勒斯（希腊神话里的英雄人物）那样拿起宝剑，杀掉这些九头蛇怪，但我们必须消除其力量之源：民众的绝望与不满情绪，这正是《另一条道路》所要传达的重要主题。

自从第二次世界大战以后，在有可能夺取一国政权的所有恐怖组织当中，唯有一个组织——光辉道路——在思想的战场上被彻底击溃。光辉道路于1980年在秘鲁兴起，美国外交家伯纳德·阿伦森，把光辉道路称为“西半球有史以来最血腥、最残忍的游击队组织”，并把它与红色高棉相提并论。这个组织曾控制着8万人的追随者，这相当于英国现役部队数量的2/3，它也曾是秘鲁最大的政治组织。

今天，光辉道路的成员数量只有250人左右。更为重要的是，在秘鲁人民的心中，它的权威与信誉已不复存在，它不再能够唤起人们的兴趣。光辉道路在政治上一败涂地，这一光荣与正义的使命的完成，主要来自与其在思想上展开较量的结果。赫尔南多·德·索托为秘鲁的穷人找到了“另一条道路”，一条可供选择的、更加理想的道路。他没有把

穷人看成是无产阶级，而是用大量证据表明：他们是新兴的创业者，他们最大的愿望不是摧毁市场经济，而是要加入市场经济。《另一条道路》于1986年初次出版，它第一次为穷人和弱势群体提出了合理的解决方案，并大大加速了恐怖主义的灭亡。

序　言

“嘣!!!”这是一声巨大的爆炸！时间是在1992年7月20日傍晚8点。爆炸发生时，我们正在利马市米拉弗洛莱斯区的自由与民主学会总部上班。爆炸威力惊人，墙壁和窗户被炸毁，无数玻璃、金属和家具碎片，从各个房间喷溅而出，直似万箭齐发！这是一次汽车炸弹爆炸，汽车发动机被抛射出来，撞毁了沿途经过的所有物件，最后，它一头撞进了附近一座建筑的墙壁（距离我们的办公楼后侧只有100公尺)。在方圆几英里范围内，都能看到一团巨大的蘑菇云，从遭到毁坏的办公楼那里慢慢升起。

我们成为恐怖袭击的目标，已经不是第一次了。从1980年开始，“光辉道路”（秘鲁有名的恐怖组织）就一直在秘鲁发动各种袭击。他们把自由与民主学会视为眼中钉、肉中刺，他们轰炸我们的多个办公地点，袭击我们的汽车，对工作人员发出恐怖威胁。我们提心吊胆地生活在恐怖的阴影中，甚至可以预感到下一次袭击何时到来。也许在那一瞬间，恰恰是这种预感，挽救了许多工作人员的生命：就在爆炸发生前3分钟，我们听见了熟悉的“噼噼啪啪”的枪声。恐怖分子对着我们的大楼射击，迫使保安人员躲在围墙后还击，保护自由与民主学会的工作人员。一伙光辉道路成员乘机运来更加致命的武器：“汽车炸弹”。根据警方后来的调查，那辆汽车装有400公斤的炸药和硝酸铵。那一连串熟悉的枪声，给了我们必要的提醒，使我们得以迅速藏身，避开了在几秒钟后飞进办公室的那些致命的瓦砾碎片。


MARTES

La República

DINAMITAN ILD, HAY 3 MUERTOS Y 19 HERIDOS

自由与民主学会
遭到炸弹袭击

但是，并非所有的人都很走运。根据媒体的报道，在这次袭击中，有3人遇难，伤者有19人之多。伤者中有个叫埃迪贝托·梅夏斯的人，是自由与民主学会的保安人员，一颗子弹打进了他的腹部，他几乎一路爬到附近的医院，才保住了性命。马尔考·图利欧·沃赫达，一个被委派给自由与民主学会的安全警察，勇敢地冲到汽车那里，试图拆毁车上燃烧的炸弹引线，遗憾的是，几秒钟之后汽车就爆炸了，马尔考也当场牺牲。当我们躲在楼内的二十来个人最终从地板上站起来，抖落身上的玻璃碎片、金属、灰尘，跑到大楼外面去了解爆炸造成的破坏时，首先映入眼帘的，就是几个死者躺在马路上。一个天主教牧师在为他们做祷告。在这次交火和爆炸中，也有无辜的路人丢掉了性命。

这是一个悲剧性的时刻。这种暴力行径让人愤慨，无辜丧失的生命叫人难过，但没有谁对此感到惊奇。我们确信，这次袭击是一种信号，证明我们赢得了一场战争，一场针对光辉道路的智力战争。我们当中最乐观的人莫过于姆里阿诺·科内霍，他也是我们这个智囊团的权威。爆



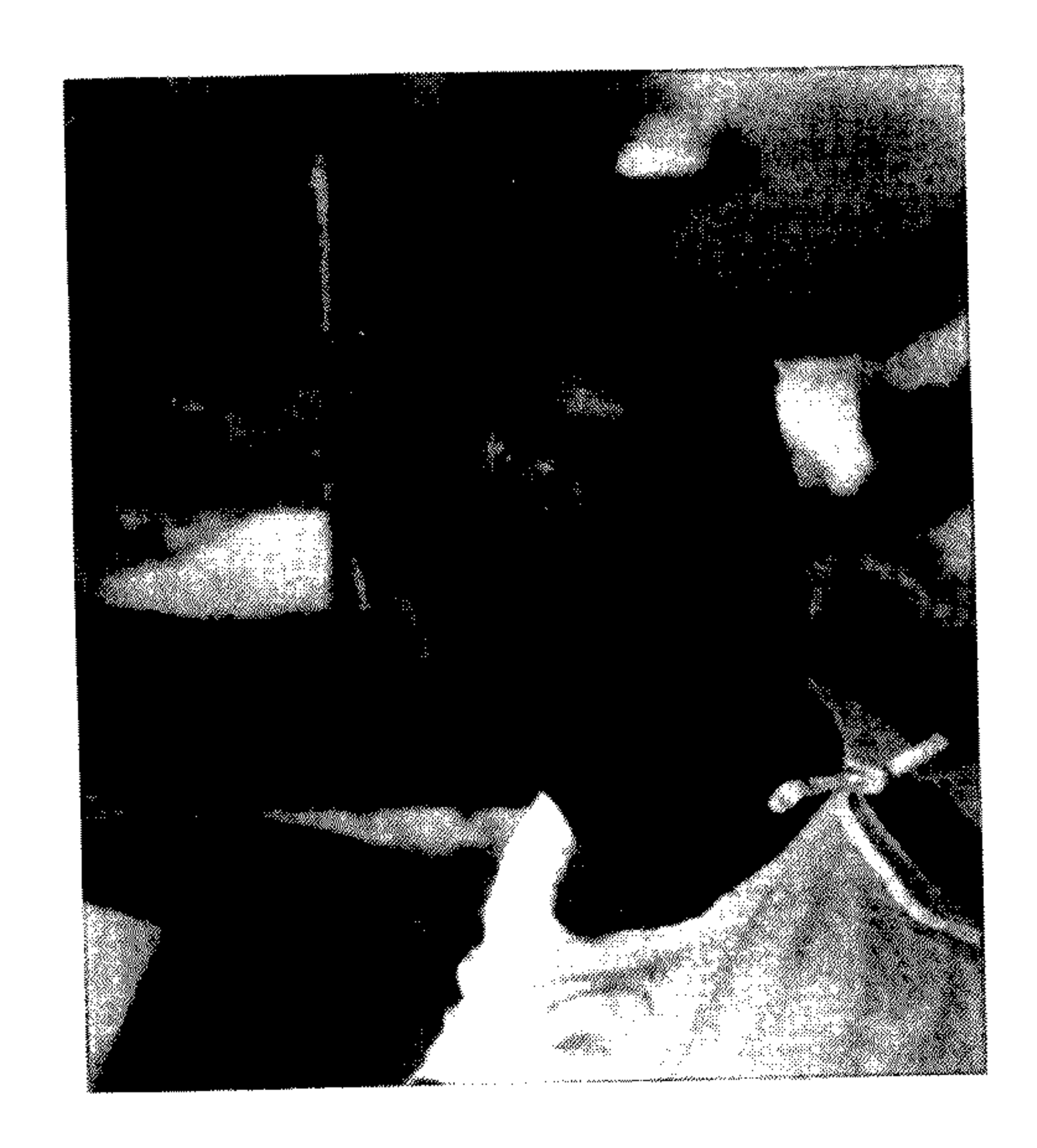
自由与民主学会的车辆，被子弹打得千疮百孔

炸过后15分钟，他就跑进我那残损不堪的办公室。他住的地方离学会不过几个街区，刚刚听说爆炸的事，他就知道袭击的目标是谁了。“我们逼得光辉道路无路可退了！他们的日子很不好过，这就是事实，我们还需要更多的证据吗？”他对我说，“他们在智力和思想上与我们的较量，显然已经处于下风。他们只能用枪声、爆炸来表明他们的立场，除此以外，他们不知道该做点儿什么才好。”

姆里阿诺·科内霍说的是事实。早在5年前，随着《另一条道路》在秘鲁的出版，自由与民主学会就正式同光辉道路进行较量。正如本书标题暗示的那样，这本书对于恐怖主义者而言，是一次智力上的挑战，它以深入的调查和确凿的事实为基础，较之恐怖分子们鼓吹的所谓“目标”和“手段”，它针对秘鲁的贫困状况，提出了更现实、更有效的方案，去改变当前的落后和不公正局面。

光辉道路为什么要把大量炸弹扔向一个智囊团？

负责拉丁美洲事务的美国副国务卿伯纳德·阿伦森曾评价说，光辉道路是“西半球有史以来最血腥、最残忍的游击队组织”。阿伦森甚至把这群秘鲁的恐怖主义分子，视为亚洲的红色高棉在拉丁美洲的“翻



平民百姓被“光辉道路”割掉头皮

版”。“拉美出现过各种暴力活动和恐怖事件，”他在美国国会上发言说，“但是，没有任何组织，像光辉道路这样残忍无情……毫无疑问，如果光辉道路掌握最高权力，本世纪就将出现第三次种族大屠杀。”换句话说，假如光辉道路大权在握，秘鲁将以另一种形象而被载入史册——就像纳粹时期的德国，或者像波尔布特领导下的红色高棉。

自从1980年展开运动以来，光辉道路投入了大约8万个颠覆分子，在一次战争中，他们甚至屠杀了两万五千多人！秘鲁研究暴力的权威专家卡罗斯·塔皮亚说：“这次战争，使这个恐怖主义组织成为秘鲁最重要的政治团体之一……这个组织最具破坏性，它对法官进行威胁，还把罪犯从监狱里释放出来，使秘鲁的司法系统陷入瘫痪。它把200多万秘鲁人赶出家园，并让100多万人口陷入流离失所的状态。它将恐怖主义的魔爪伸向所有村庄和城市，对人们进行折磨和屠杀，甚至当众将活人的头皮割下。他们控制了秘鲁国内种植可可的大部分地区。”

早在1984年，我就坚信一个事实：除非首先从意识形态上将其打败，不然，作为一个政治组织，光辉道路永远不会被清除出局。和许多人一样，我认为其力量的主要来源，是它宣扬的某些思想和主张，对于被排除在体制以外的边缘人群而言，具有相当大的吸引力。另外，它还

能够在学校，乃至在贫民区确立“领导人物”，并提出具有诱惑性的政治口号。光辉道路的头目阿比马埃·古兹曼，曾是国立瓦曼加大学的哲学教授（这所大学位于秘鲁中部的安第斯山脉地区）。这个人的策略和手段并无任何出奇之处：对于胆敢对他的思想提出反对意见的人，他会进行威胁和恐吓，让他们乖乖闭上嘴。他想控制人们的想象力，博取他们的欢心。他想创造出一种革命性的主张，并且“在任何情况下，这种理论都是无可辩驳的”，就如法国乔吉斯·索列尔（1847～1922年，法国社会哲学家，认为社会变化并非取决于经济的自然演进，而是暴力的创造过程）所言。

秘鲁的许多知识分子，都曾以口头或书面形式，谴责过恐怖分子的暴力行为，他们有时也会参加要求和平的烛光游行，但他们很少有人指名道姓公开指责光辉道路。实际上，提到“光辉道路”，人们就会感到不寒而栗，充其量只能窃窃私语。这种强大的恐怖主义的力量使阿比马埃·古兹曼更加不可一世，几乎没有哪个知识分子，敢对他的言行进行干涉。通过一系列恐怖行动，他不仅让批评者全都闭上了嘴，而且，这个双手沾满血腥的大学教授，有了更多的机会在整个秘鲁大肆推销他的“革命性的主张”。

为了向同胞们证明，光辉道路推行的“关于建立一个新型社会”的主张没有任何神奇和高明之处，我有意将本书命名为《另一条道路》。此前，我曾写过另一本书，主要是谈论如何发展秘鲁经济，以及如何消除恐怖主义，不过在行文中，我也将矛头指向光辉道路陈腐的主张，也即他们反对自由和民主，反对实行资本主义。我逐一批驳他们的观点，尤其是从其基本前提入手——他们认为，秘鲁的穷人，是个原本就不需要市场和民主的社会阶级。实际上，只要我们到利马的大街小巷走一走、看一看，就会发现这种前提完全站不住脚，显然是一派胡言。

1987年，当《另一条道路》在拉丁美洲出版时，它获得的成功远远超出我们的想象。它不仅是秘鲁有史以来最畅销的图书，而且很快成了整个拉丁美洲最畅销的图书之一。秘鲁最受欢迎的大众化报纸——《观察报》的编辑们，为了让那些没有时间（或没有兴趣）阅读的人了解它，付出了卓绝的努力。他们把全书内容进行归纳和总结，开辟了16


el diario

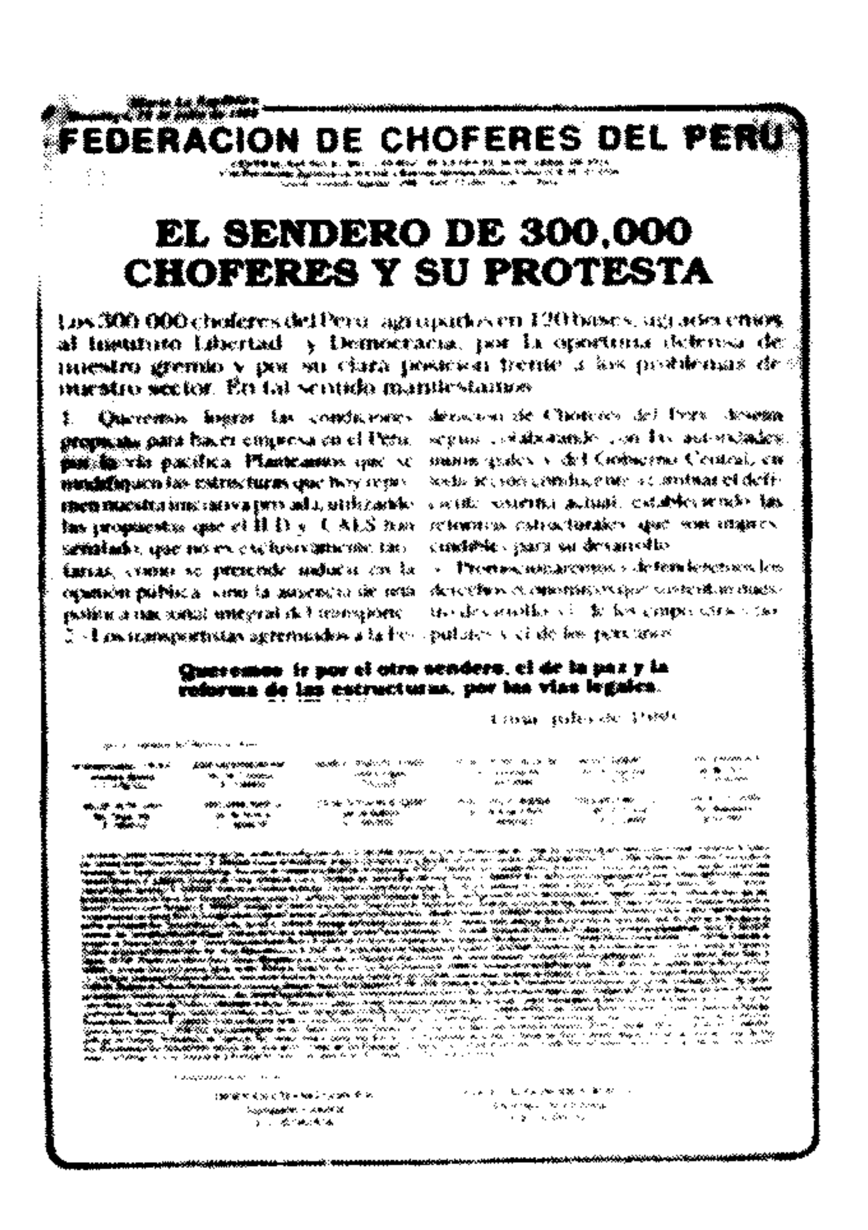
ALEJAR A LOS JOVENES DE LA GUERRA POPULAR

"光辉道路"的报纸《前进报》，对《另一条道路》进行谴责，认为它要为恐怖主义后备力量遭到削弱而承担责任。

16个版面的"特刊"，并在全国范围内发行，使本书的调查结论为大众所知。全国的报纸和杂志都在谈论这本书，书中许多重要的思想和观点，也在收音机和电视节目上反复播出，甚至还在连环画册上得到了体现。在整个秘鲁，从南到北，哪怕是在贫民区聚居处，它也被人们津津乐道。这样一来，本书的思想更加深入人心，甚至直抵远离主流之外的边缘人群的心灵。

《另一条道路》推行的主张越来越被人们所接纳，阿比马埃·古兹曼显然坐不住了，他在文章和讲话中不断攻击这本书。光辉道路的内部报纸——《前进报》也提出警告，说《另一条道路》正在使年轻人远离恐怖主义活动，他们招募雇佣兵的努力开始遭受挫折。阿比马埃·古兹曼本人写道："显而易见，《另一条道路》是在欺骗和误导民众……它把目标锁定在年轻人身上，而年轻人正是推动社会前进的力量……它正在使他们远离一场人民战争。"

那天晚上，在炸弹袭击发生之后，姆里阿诺·科内霍认为，至此为


FEDERACION DE CHOFERES DEL PERU

EL SENDERO DE 300,000 CHOFERES Y SU PROTESTA

Los 300 000 choferes del Perú agrupados en 120 bases, agradecemos al Instituto Libertad y Democracia, por la oportuna defensa de nuestro gremio y por su clara posición frente a los problemas de nuestro sector. En tal sentido manifestamos

Queremos ir por el otro sendero, el de la paz y la reforma de las estructuras, por las vías legales.

拥有30万成员的“秘鲁司机联盟”宣布：他们决定追随“另一条道路”。

止，自由与民主学会彻底剥夺了光辉道路在思想上的领导权。到1992年，《另一条道路》的影响越来越大，得到了广泛的推介和深入的讨论，在整个秘鲁，它拥有的支持者已远远超过阿比马埃·古兹曼及其追随者的数量（后者甚至曾一度可以以百万计）。它让人们认识到，光辉道路的主张并不符合穷人的需要。由千百万穷人组成的数十个组织，通过在报纸上发布广告，公开宣布：他们决心追随“另一条道路”。在这种情况下，一向无意对研究人员和知识分子进行袭击的古兹曼终于做出决定：将自由与民主学会作为暴力行动的首要目标。仅仅就这一点而言，他让所有的秘鲁人意识到：阿比马埃·古兹曼的思想和主张彻底破产了。发生爆炸的当天晚上，我和姆里阿诺·科内霍达成了一项共识：阿比马埃·古兹曼的形象已从一个穷苦人的“保卫者”，转变成为一个持枪的嗜血反动分子，他开始谋杀异己者，因为我们提出了更好的建议和主张，它们远比他的理论有效而务实。

《另一条道路》的阶级分析理论

本书列举了大量事实和数据，并以横向和纵向调查为基础进行分

析，足以摧毁像阿比马埃·古兹曼这样极端的反市场、反民主的思想者的主张，推翻他们阶级分析理论的一切前提和假设。总体而言，《另一条道路》针对他们的错误观点和立场，做出了以下重要论断：

1. 大多数秘鲁人（尤其是蓝领工人）并不是无产阶级，也不抗拒商业活动。他们是在法律体制以外的新兴创业者阶级。合法雇佣的无产阶级，在秘鲁人口的比例不到4.8%。
2. 在秘鲁，真正意义上"具有改革力量的阶级"（即新兴的创业者），是由各行各业、数量不等的非正规移民构成的。他们从20世纪下半叶开始，从乡村地区移居到城镇，并且在非正规经济领域从事零散的市场活动。
3. 在整个秘鲁，这些非正规创业者绝非只占很少一部分。他们的家庭日渐扩大，占整个国内人口的绝大多数（大约为60%~80%）。在每10座房屋建筑当中，有7座房屋就是他们建起的。他们创建并最终占据了利马331个市场中的278个；他们操纵着国内56%的商业贸易；他们经营的食品零售业，在整个国家占到60%以上。他们还经营着86%以上的国内汽车业。在大约40年时间里，他们努力地把自己转变成创业阶级，他们类似于18、19世纪自给自足的北美开拓者。他们不是生活在阿比马埃·古兹曼蒙昧的主张之下始终面临生命威胁的无产阶级，这些秘鲁的非正规创业者，绝不是胆小的擦鞋童——一见到警察，就会慌不择路地躲起来——他们是真正强有力的开拓者。
4. 非正规创业者都渴望拥有健康而合理的法制环境。尽管眼下被迫生活在秘鲁的法律体制之外，不过实际上，他们已设计出符合实际需要的一整套规则，我将这些规则称为"法律之外的规则和体系"。对于他们而言，不管是"资本增值"还是"市场经济"，都不是资产阶级的专利，也不是高不可攀的经济和文化观念，而是他们自身（以及他们所归属的非正规组织）渴望实现的目标。在本书中，我将证明他们自发创建的规则，并不是具有封建或宗族性质的规章制度，在很大程度上，它们就是一种市场经济的运行原则。

5. 与光辉道路、秘鲁共产党党派，以及今天猛烈抨击市场经济的人的观点不同，大多数秘鲁人并不缺少资产，而且恰恰相反，他们拥有的资产重置价值（经济学术语，指生产和构建同样的资产所需的成本价值）总和，超过了8000万美元，这个数字，是在秘鲁的国外直接投资重置价值的15倍。为了摆脱贫困状态以及法制的歧视和压迫，秘鲁大多数创业者自发地（而且是无意识地）开始了一场经济和社会革命。与此同时，光辉道路也企图通过暴力，迫使秘鲁人接受他们推行的纲领和主张，但是，比前者具有的力量和影响相比，他们显然是小巫见大巫。
6. 非正规创业者的头号敌人就是现存的法律和制度，它把他们排除在主流社会之外。本书以大量真实案例和数据模块为基础，揭示了这样的事实：在秘鲁，一个白手起家的创业者，需要13年时间，才能够克服法律和行政方面的种种限制，建立起一个食品零售市场，使流动商贩们摆脱沿街叫卖的局面；需要花上21年时间，才能获得授权，在荒地上建起一个合法的、有产权的房屋；需要26个月时间，才能得到授权，开通一条新的公交线路；大约需要1年时间，而且每天要奔波6个小时，才能得到合法许可，使一台缝纫机用于商业经营目的。
7. 由于有了上述障碍，新兴创业者的个人财产只能游离于法律之外，这样一来，他们就无法获得国家法律体制提供的一切辅助性条件，帮助他们组织和经营各种资源。他们没有可靠的财产权，不能发行股票，所以就无法获得投资；他们没有专利权，他们的发明就无法得到保护，也就失去了发明和革新的积极性；他们难以获得国家公证或法律规定的商业待遇，就无法运作大型的或长期性的经济项目；他们的固定财产不具有所有权，使他们不能以房子或产业作为抵押来担保他们的个人信誉。不妨换个角度想一想：假如来自欧洲和美国的商人不能享受法律所允许的有限债务制度以及保险制度，他们又会冒多大的风险从事经营呢？如果没有法律所保障的有价证券，他们又能积累起多少资金呢？如果没有合法建立的公司或企业，并且可以发行

股票，他们能在多大程度上从事独资经营呢？如果法律不允许他们把负债转化成股票，不管是欧洲人也好，美国人也罢，他们又怎么有机会申请破产保护，并且从头开始呢？

8. 可以肯定的是，在秘鲁，的确存在阶级对立的状态。不过，把今天的秘鲁社会进行划分的“主线”，并不是把创业者同工人阶级划分开来的水平线（即处于社会上层，拥有财富、占有剩余价值的人，与处于底层，靠着微薄工资生活的人截然对立）。就目前来看，主线是一条垂直线，这条线的右边，是政治家、官僚主义者和商人，他们最大程度地享受着政府提供的一切福利，而这条线的左边，是正规以及非正规创业者，他们与国家提供的待遇和福利无缘。

9. 穷人不能够合法拥有资产或从事经营，就不可能成为全球化经济的组成部分。可想而知，如果没有一个合法的企业名称，没有官方许可的经营项目，你怎么可能去填写一张正规的提货单呢？如果没有正规的资产注册，你怎么可能把资产转移到国际市场上呢？显而易见，你无法做到这一点。正因为如此，那些被政府和法制排除在外的人，不可能从“全球化”这一背景中获益。另外，你也可以想象：当国外投资者进入本国，具有国内和国际认可的确凿的财产权，而穷人们自己却没有任何权利的时候，他们会有什么样的感受呢？难道你会认为，他们应该对全球化经济完全支持、双手赞同吗？你还是认为，在他们眼里，所谓的全球化经济，其实是排他性、垄断性的经济，而且是一种缺少公平的经济？

10. 对大多数秘鲁人造成压迫的经济体制，并不是民主化资本主义经济，而是利润至上的重商主义制度（指17和18世纪流行于欧洲的一种经济学说和政策体系，认为只有金银才是一个国家真正的财富，只有外贸出超和顺差，才能使更多的金银流入本国）。《另一条道路》将揭示出：尽管在今天的西方国家里，民主化资本主义不足为奇，但在秘鲁，它从未真正得以施行。事

实上，在西方世界以外的大多数地方，它都是一个相对陌生的概念。简单地说，重商主义就是通过法律或政策以及资助、税收、特许权等方式，对商品供需实行垄断的制度。这种垄断带来的后果，就是产生一堵合法的商业壁垒，把穷人完全隔绝在外。重商主义是一种政治化和官僚主义化的制度，在这种制度下，具有特权的联合公司和国有企业，具有绝对的操控性和垄断性。民主化资本主义兴起之前，在工业革命前夕及其进程中，重商主义在欧洲繁盛一时。18世纪伟大的经济学家亚当·斯密，以及支持其理论的所有的传统经济学家，都坚决反对和抨击重商主义制度。这种制度终被西方资本主义的胜利所埋葬，但是，在21世纪的秘鲁，它却仍是国家主导性的经济体系。在秘鲁的重商主义精英分子们看来，那些穷人不可能成为秘鲁繁荣和进步最重要的源泉，他们不相信也不能理解这一事实。

11. 光辉道路也持和重商主义者同样的观点。他们相信，只有上层阶级才能够使国家走向繁荣，只有通过政府精英的努力，才能够使秘鲁实现进步。如同18世纪欧洲的重商主义者一样，光辉道路对于普通民众的潜力和价值缺乏信心。尽管那些恐怖主义者公然宣称，他们瞧不起传统的所谓“精英分子”，不过他们带着同样的优越感认为：归根到底，那些穷人只能自行生存和发展，而且只会带来更多的贫困、饥饿、疾病和死亡。

12. 穷人坚决反对重商主义制度。例如，在秘鲁，穷人要么投身于新兴的或非正规的经济领域，进行孤立的、零散的经营，要么以成千上万人的规模涌进资本主义国家。

13. 如果秘鲁的法律体制能够重新塑造和调整，确保人人拥有从事工商业经营的基本条件，那么，秘鲁一定可以走向繁荣。假如秘鲁没有找到适当的途径，接纳被法律排除在外的人，把他们吸收到一个开放的经济环境中，那些被遗弃者就会变得更加脆弱，他们有可能在某次经济衰退或者战争时期，被迫选择极端化的经济自救手段（而这种情形，在1917年的俄国，以及第二次世界大战以后的世界许多地区都曾出现过）。换言之，至

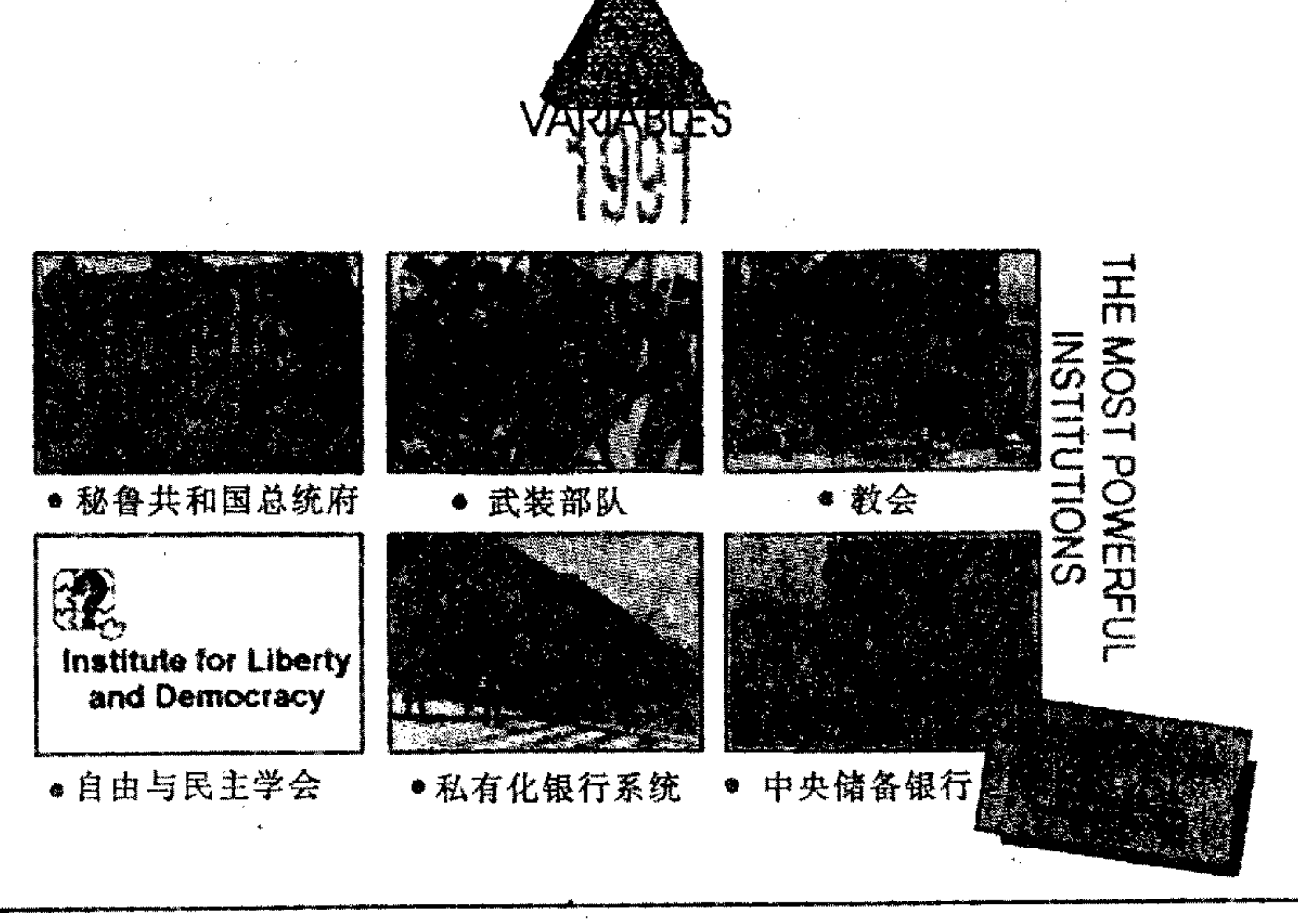
少在一段时间内，重商主义以及它具有的特权，仍将占有一席之地，而由此带来的代价，就是民众长期的压抑和痛苦。

《另一条道路》将揭示出，穷人怎样把自己变成新兴的创业者阶级；他们出于什么原因，通过怎样的方式，重新安置自己的命运，甚至宁可游离于法律之外？有一点是毋庸置疑的：那些被国家体制排除在外的人，除非感觉到他们也可以得到公平、公正的待遇，也可以获得西方人拥有的权利，不然，政府和社会就不可能获得和平的格局。本书描述了国家需要改革的背景和原因。提到改革，其实，它也是自由与民主学会发展过程的一个重要标志。在上个世纪 90 年代，我们从传统的智囊团发展成为一个将理论与实际相结合的组织，我们的改革首先从秘鲁开始，然后逐渐遍布全世界。

要打败恐怖主义者，就要聆听“草根阶层”的心声

随着《另一条道路》的出版，以及媒体对于自由与民主学会实地调查的报道，我们所做的一切努力，在秘鲁民众中产生了极大的反响。我们以大量数字和事实告诉人们，尽管在秘鲁的精英主义者看来，“侵占”城市的千百万乡村民众是不受管束的非法定居者，是城市里的毒瘤和病菌，但实际上，他们是新兴的创业者，是国家经济的主力军。由于偶然的机会，自由与民主学会成了秘鲁政治界的重要角色。作为秘鲁最有影响力的专家和民意调查者之一，费利佩·欧提兹·塞瓦约斯于 1990 年在《华尔街日报》上谈到了自由与民主学会在秘鲁的“巨大影响”。当时的民意测验表明，自由与民主学会在国家的影响力仅次于总统、军队和天主教会。在 1984 ~ 1995 年期间，秘鲁的历任总统，都会请求自由与民主学会提供帮助，参与国家重大问题的决策。

1984 年，这个独立的研究性机构与秘鲁国家元首进行了非同寻常的合作。当时的秘鲁总统费尔南多·贝朗德·特里，把我邀请到他的办公室对我说，自由与民主学会的工作，已经引起了国家广泛的关注，并询问下一步应该采取怎样的政策措施。他还特别指出，他需要立刻得到答案，因为光辉道路的力量正在壮大。



阿根廷《人物》杂志评选出的“秘鲁最有影响力的组织机构”

我对总统解释说，如果大多数秘鲁人民被迫游离于法律之外，生活在非法和无序的状态当中，那么毫无疑问，国民将会把法律和政策本身，以及执行法律法规的政府，看成是其自身利益的侵犯者和剥夺者。如果总统希望秘鲁人民不再接受恐怖分子的诱惑，他就必须让人们明白，只有按照法律体系的框架生活和工作，才真正符合他们的自身利益。自由与民主学会进行的调查证明，由于糟糕的法律体制的缘故，穷人进入任何领域和行业，都要付出相当大的成本。因为缺少某些至关重要的法律体制的保障和引导，他们的活动难以规范和管理，更谈不上走向成熟了。因此，总统的首要责任，就是改革现存的法律体制。

这绝不是一件简单的工作。根据我们的调查，秘鲁中央政府从1974年以来，已经发布了70万条以上的法律条款和规章制度，而政府急需解决的问题，是知道哪些法律是不实用的，哪些法律应当加以纠正。仅仅发布白纸黑字的法律条款，并不能确保它们在实际应用中的作用和效果。秘鲁政府多次讨论过法律条款，而且请国外权威咨询公司进行评价和总结，但是，所有这些，并不能使穷人更容易地进入法律体制。

秘鲁的法律和制度就像是一座迷宫。我们需要确立某种标准，以知道哪里需要增加，哪里需要减少，哪里需要大力调整。能够为我们提供这种“准绳”的不是别人，正是那些被遗弃者本人。这就好比牙科医生，只有首先知道病人哪颗牙齿出了毛病，才能对症下药地予以治疗。那些穷人不仅知道问题出在哪里，也知道法律和制度遗漏了哪些条文，忽略了哪些具体的优惠和服务措施，而这正是某些党派、集团和恐怖分子一直疏于提供的。在相当长的时间里，秘鲁政府依据过时的理论和偏见采取行动，很少接触到真正的事实。实际上，我们需要知道：我们的城市和乡村究竟是怎样的情形？不然，我们就无法知道，怎样使国家法律和政策符合人民生活和工作的需要。为此，我们必须让政府去做一件重要的事情（以前很少有哪个政府着手做过）——仔细地倾听那些穷苦大众、那些被遗弃者的心声。

在随后的十年里（一直到1995年之前），自由与民主学会设计了一系列规章条例和具体措施，帮助政府倾听人民的心声。我们不仅发现了在法律制度上现存的主要问题在哪里，我们也学会了设计解决方案，建立某些机构，起草、推广并施行主要的法律和改革项目。在那段时期内，自由与民主学会制定了大约400多条重大的法律条款和规章制度，实施了财产权确立工程，它堪称世界上规模最大的民生工程之一。

自由与民主学会为政府设计的调查民意的首要方案之一，就是将立法体系预先公布。任何行政机构，都可以把准备执行的法律政策、规章制度，以草案的形式加以发表（包括它们能为秘鲁带来的成本和收益的问卷评估），接下来，媒体和公民都可以进行监督，审视政府的动机和意图，并且提供真实的反馈，确保任何新的法律规定都适合一般民众的需要。

我们采取的另一个措施，就是开展竞选活动，最终，产生了代表民众利益的秘鲁第一家“巡视员”机构（所谓“巡视员”，是专门调查公民对政府或其公务员不满的政府官员）。1986年，我们首先选择最高检察院作为“巡视员”。1993年，新宪法把“巡视员”确立为独立机构。我们与最高检察院达成协议，建立了“巡视员”办公室。在媒体的帮助下，我们鼓励全社会公民表达心声，提出意见。在第一个月里，我们



秘鲁《肖像》杂志描绘的“巡视员”形象

收到了来自153个市民组织的投诉，它们代表着30万民众的呼声。我们获得的最显著的信息是：大约一半以上的投诉，都是人们在合法拥有房地产方面遇到了难以想象的困难。除了房屋、办公室、工厂和农业用地以外，他们在开展和经营个人事业方面，也要面对各种各样的障碍。在随后多年里，为政府进行的其他民意调查和反馈机制都使我们确信，穷人最关心的问题，就是怎样才能合法获得财产权和所有权（包括房地产或商业），以及怎样实行合法的经营活动。

有趣的是，光辉道路也得到了同样的结论。在他们1986年的“战争计划”中，光辉道路在整个秘鲁范围内，大肆许诺授予民众土地、房屋和财产，以便获得穷人的支持。在农村地区，他们给予民众一定的财产权，尤其是在瓦努科、瓦亚加、拉利伯塔德等地区。在首都利马的某些贫民地区，比如劳卡纳、维塔尔特和瓦伊坎，他们也曾给穷人分配土地，赋予土地所有权。通过进一步的调查和研究，我们相信，在第三世界国家的恐怖分子，通过保护被法律所抛弃的穷人的财产，可以使他们得到某种认同和接受。换句话说，如果政府不保护穷人的财产，它将把这一“职能”拱手送给恐怖主义者，而后者就会加以使用，赢得被遗弃者的忠诚和追随。

显然，对于政府而言，想让恐怖主义者这一阴谋破产，其途径之一，就是保障公民的财产权，并将它作为当前的重要任务。上述事实，使我们得以劝说政府接受我们的意见，使穷人被纳入法律体制。不过，当初促使我们这样做的动机，并非出于军事目的，而是我们相信，财产制度对于国家的发展至关重要，因为我们倾听了穷人的心声，我们分析了他们真正缺少的一切。我的自由与民主学会的同事们（包括我本人在内）都意识到，财产权不仅仅是一种所有权，它是构成所有西方国家市场经济的潜在基础。没有一种合法的财产制度，想建立长期而稳定的市场经济，注定是一种空谈（就这一问题，我在另一本书《资本的奥秘：为什么资本主义可以在西方成功，却在其他地方遭遇了滑铁卢》里面，进行了深入而翔实的探讨）。

实行合法的产权制，能够促进财富的增长，这在西方发达国家已是共识。要真正理解二者之间的本质联系，我们必须意识到，尽管拥有房屋和商业，但大多数秘鲁人并非在创造财富，原因仅仅在于，他们的资产被置于合法的产权制之外。正因如此，自由与民主学会通过大量文章、宣传册、海报以及电视台的插播简讯，告诉人们这样一个道理：缺乏处理财产权的机构和组织，现代的市场经济就无法正常运转。为什么呢？简单地说，在所有权无法确立的情况下，就会出现一系列问题：企业的真实性无法得到证实；私人资产不能运用到商业运作系统中；拖欠的债务难以在法律监督下及时偿还；知识产权无法得到确认和有效保护。而且，房屋和土地不能用来保障个人信誉，合同商业所有权也不能加以分割并转化为投资者可以购买的股票。没有产权法，资本本身也不可能产生，因为价值的储备和转化的条件，即公司股票、专利权、期票、汇票和债权等等这些，都是由产权制度的基础之一——财产的法律体系所决定的。

我们得到上述认识，不是来自于书本，而是同穷人广泛交谈，并对他们的生活深入了解的结果。我们可以基于穷人自身的利益和需要，客观设计并推行合法的产权制。这种法律手段是行之有效的，因为我们确信，它们与穷人在非正式经济领域使用的规则并行不悖。更为重要的是，依靠穷人制定法律规则，并且获得他们的支持，秘鲁政府就能大力



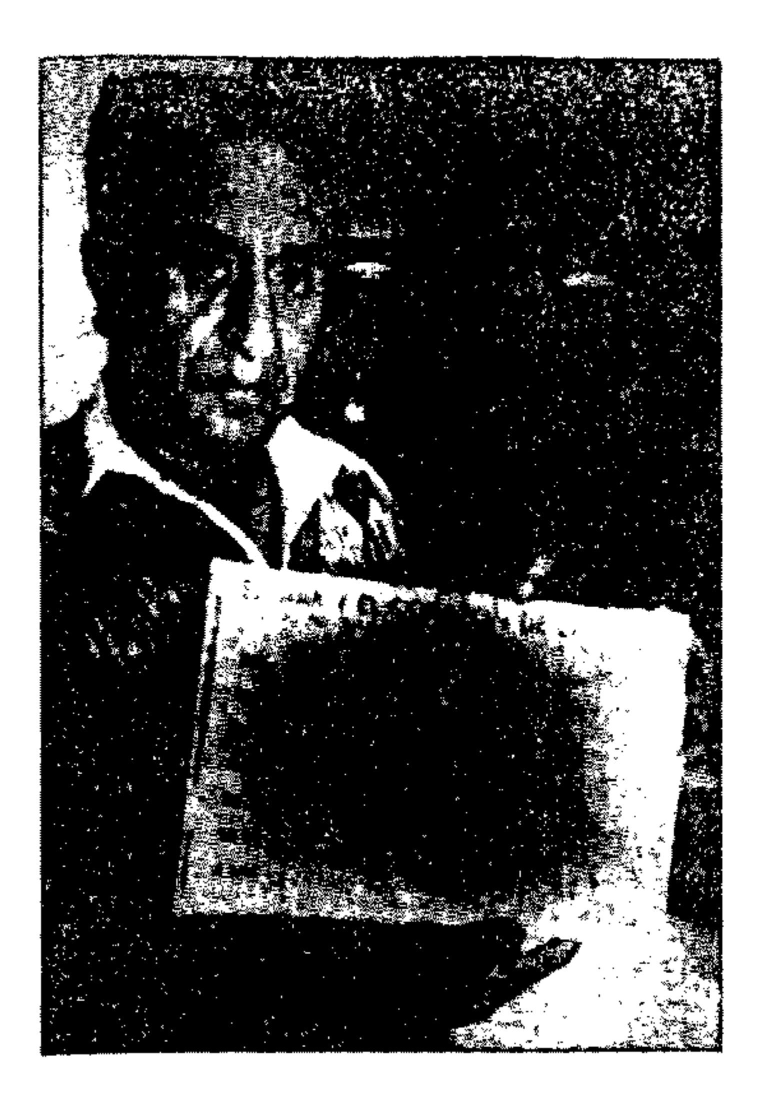
填写“财产登记表”

推行改革。倘若政府不是依赖陌生的意识形态，依赖人们从未听说过的哲学家，或者依赖外国某个财政机构发出的指令，而是以本国穷人的名义进行重大改革，就完全能够把资本主义、自由的民主化转化成理想状态。这是一次真正基于人文主义立场的事业，一种反对压迫和垄断的正义的“战争”，它完全应以国家的最大利益为准则。这就为秘鲁最高级决策层提出了一个严峻的课题：我们国家的大多数公民，与市场经济和资本渠道严重脱节，就像在种族隔离政策盛行时的南非一样，黑人和白人被严格地区分开来，因此，我们必须对这种情形加以纠正。

到了 1990 年，自由与民主学会用了 6 年时间，倾听了群众的呼声以后，才真正有资格帮助他们，规范了所有立法和管理机制，让以往“非法状态下”的房地产和商业有了明确立法。在房地产方面，我们缩短了穷人产权登记的审批周期，从 12 年时间缩短为 1 个月，将成本削减了 99%，到 1995 年，我们使 30 万业主拥有了合法产权，他们的财产至少增加了 1 倍的价值。建立了 25 个信贷机构，给新的合法业主提供

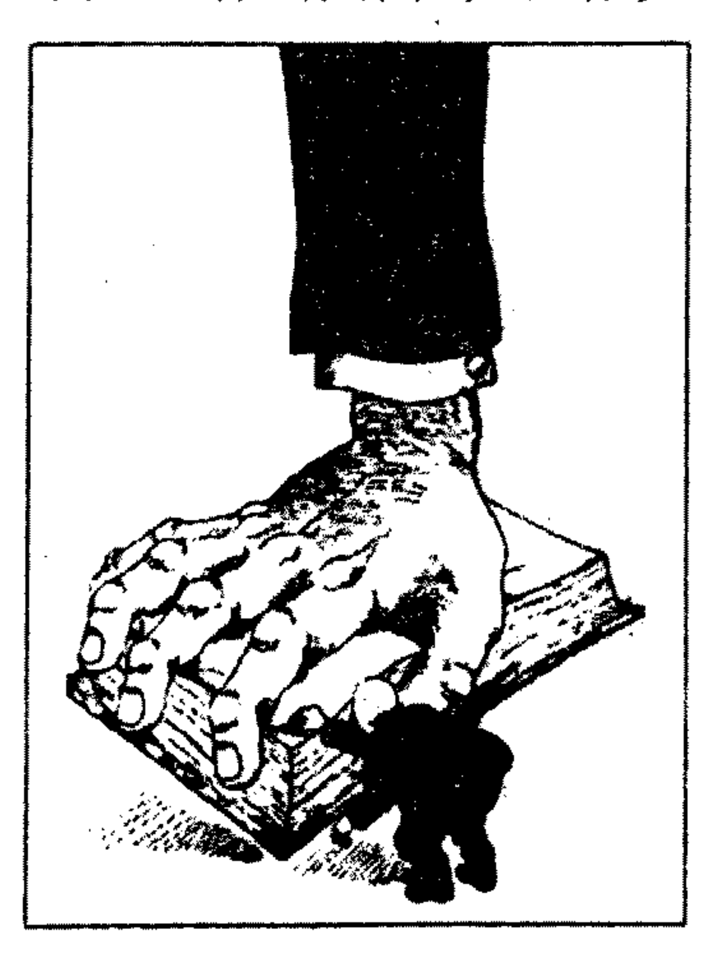
贷款。到2000年，大约有190万座城市房屋成为合法建筑，有75%的非正规市场变成了合法的正规市场。

在商业活动方面，我们减少了进入商业领域从事商业活动所需的成本。注册审批时间，从300天减少为1天。我们把登记办公室安置在合适的地方，使得政府的官僚机构在小规模的从业者眼里变得更加友善，到1994年，约有27万非正规创业者进入合法的经济领域，创造了50万个新的工作岗位，使税收增加了12亿美元。



种植可可豆的秘鲁农民，协助政府清剿恐怖主义分子和毒品走私犯

1991年，在秘鲁北部的丛林地区，自由与民主学会让现有的可可豆种植者变得合法化。农民感激我们让他们享受到法制带来的好处，并且使他们的财产拥有了合法地位，所以，他们给秘鲁政府提供了大量信息和地图，帮助政府寻找并清剿当地的恐怖分子以及毒品走私犯。由于农民转向合法的庄稼种植，秘鲁参与国际可卡因市场的比率，已经从60%逐渐下降到25%。



秘鲁的公共信息和社会档案

上述改革以及在国家宏观经济政策上做出的变化，都是自由与民主学会的杰作。早在1990年阿尔韦托·藤森宣誓就任总统之前，这些改革就开始进行，使秘鲁实现了很高的国民生产总值增长率（包括1994年达到世界最高水平的12%）。

我们也试图让秘鲁政府为国民更多地负起责任。尽管由自由与民主学会起草的、让公民获得公共信息的法律未获通过，政府部门还是接受了自由与民

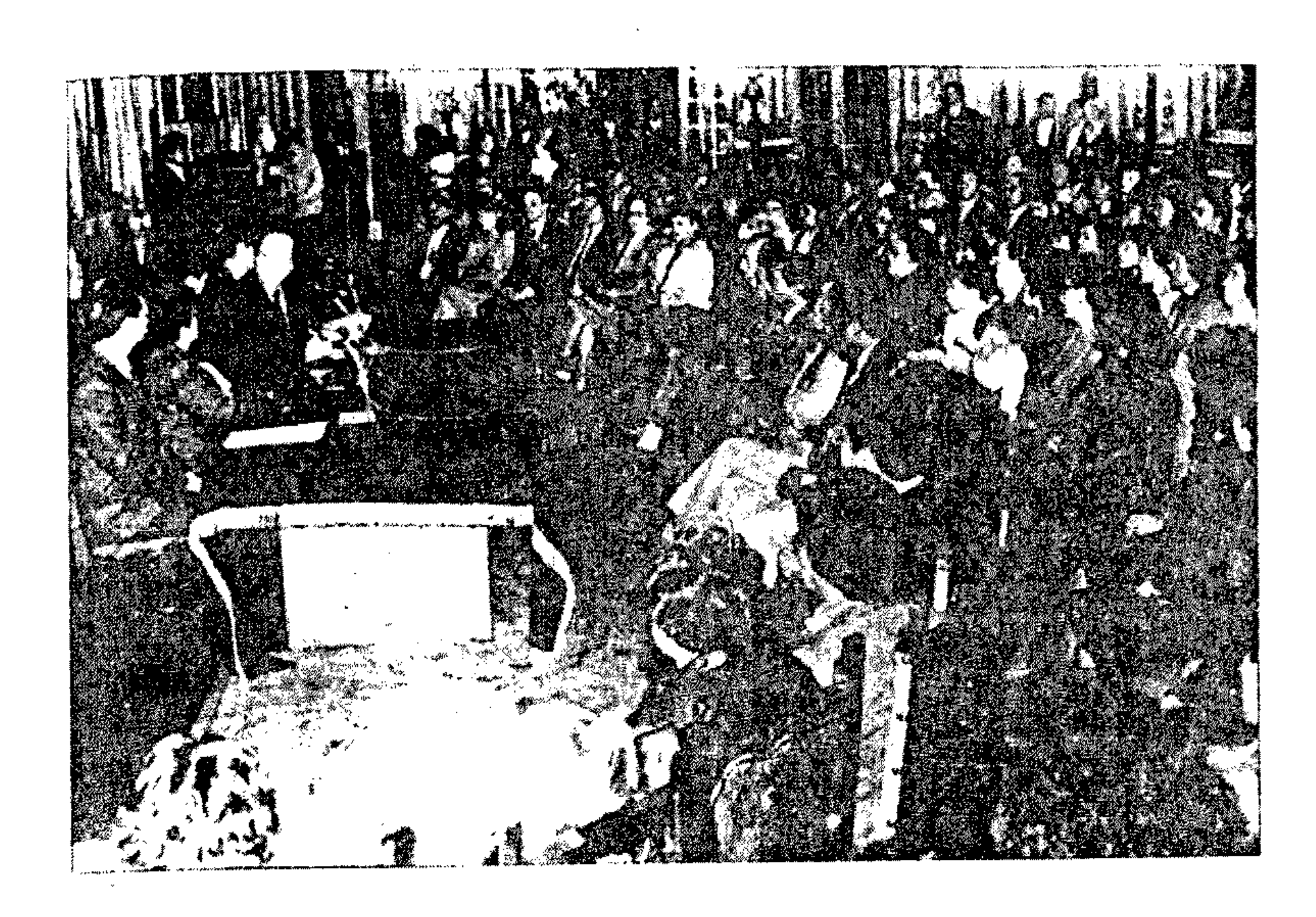
主学会对1993年宪法提出的修改原则、对消费者保护协会进行监管的具体方案，民事诉讼法以及公民参与改革大计的法律。



搜集公众意见和建议的黄色“意见箱”

为解决文牍主义以及审批程序过于繁琐的问题，避免浪费公民的时间（这种情形，在类似秘鲁这样的发展中国家尤其明显），我们提出了简化行政审批程序的立法建议。针对我们的建议，在全国进行了公开听证和讨论，并在议会上得到所有政党的支持。为了让公民尽可能方便地表达他们对于极端官僚主义的意见，我们在自由与民主学会总部、多家政府办事机构，以及所有的广播电视和报纸经营场所，都安置了黄色的“意见箱”。发生任何令人震惊乃至耸人听闻的事件，媒体就会立刻予以关注和处理，由此产生的来自公众的压力，迫使政治家们丝毫不敢怠慢。

每隔两个星期，到了星期六上午，秘鲁公民的投诉可以在电视直播的“特别法庭”上获得处理。这种旨在简化诉讼程序的“特别法庭”，由自由与民主学会负责管理，有时还由秘鲁共和国总统亲自主持。这一特殊性质的电视节目，赢得了极高的收视率，让其他各类节目望尘莫及。秘鲁人可以坐在电视机前，看着几百个严重束缚其个人生活的问题和难题逐一地得到解决。数百种行政审批程序需要的时间也得到了全面的削减（至少削减了75%），审批项目包括：获得签证、申请入学、登记结婚等等。办理结婚登记，过去通常要经过720个小时繁琐的审批手续，后来被减少到了120个小时，这就确保了妇女作为婚姻一方，可以拥有自己的合法权利。法律不但简化了拖沓、冗长的审批程序，也采取了一些合理的机制，使得政府能够大力进行结构调整和改革，它们使秘



旨在简化诉讼程序的“特别法庭”

鲁更快地融入全球经济。

自由与民主学会提供了旨在缩减成本的仲裁程序，帮助各方迅捷、廉价和公平地解决彼此的冲突，甚至无须经过法院庭审，这样一来，就使得大多数穷人得到了公正的待遇。自由与民主学会也修改了刑事诉讼法，释放了未经审判就被关进监狱的人，他们在监狱的服刑时间甚至超过了那些被核实有罪的人。从1990～1991年，在刑事诉讼法修改的第一年，4000多个关押者得以释放（其中有30%的囚犯未经审判即被关进监狱服刑），这使得秘鲁人民更加认识到，政府对于改革是认真而坚决的。

归根到底，上述改革以及其他数百种改革措施，使秘鲁政府在公民当中拥有了更好的口碑。为了帮助政府起草长期适用的法律法规，自由与民主学会坚持吸收普通人理解、尊重和长期奉行的习惯性规则，还帮助政府主持了数百次公众听证会，其中包括代表全国非正规组织的数千名代表。这就确保每一种法律都植根于现实，而秘鲁人也更愿意积极参与，配合政府采取的务实措施。



秘鲁画家特沃多罗·努涅斯·乌雷塔的作品:《呼唤公平》

将秘鲁居民普遍关心的问题同司法改革紧密联系起来，使我们迅速取得了成功，这不但被民意的高度评价所印证，也为光辉道路的领导者古兹曼所承认。“自由与民主学会成了立法的源泉，”他在1991年写道，“他们制定出了国家法律。他们自行起草法律，并且使法律得以实施。”不过，这种竞争和压力，不是光辉道路的领导者希望看到的，所以，他花费了更大的力气，想把我们清除出局。恐怖分子开枪射击我的汽车，并试图把我杀死在家里，还引爆了在我们总部门口的炸药。

自由与民主学会想通过法制手段，使秘鲁最穷苦的人获得参与政治和经济生活的权利，而光辉道路企图加以阻止，所以，他们想赢得秘鲁人的支持就更成了一种奢望，毕竟，大多数秘鲁人都是渴望公平的穷人。我的同事姆里阿诺?科内霍说的对，古兹曼的观点已失去了民心，我们所进行的工作，有力地削弱了恐怖主义的号召力，尤其是在光辉道路的主要选举区的分量，也就是在底层人民心目中的影响力。1992年7月，在我们总部的汽车炸弹爆炸后不久，阿比马埃·古兹曼就被正式逮捕了。这是秘鲁警察局最出色的工作之一，尤其是贝贝迪克托·希梅内斯·巴卡上校，他已经花了许多年时间，深入调查古兹曼的所作所为。正是警察局有利的打击行动，使光辉道路的基层组织很快就瓦解了，到了1993年，它的大部分袭击小分队相继落网，包括一直试图暗杀我们的所谓“十七人突击队”。在反对光辉道路的过程中，数百万秘鲁人民打



Director
MANUEL D'ORNELLAS

Año XXXII Nº 11516

Telefonos 287478 317506

Expreso

Lima, sábado 13 de marzo de 1993

EDICION NACIONAL

● Dos secciones

Cayeron los que volaron el ILD

● De los 17, dos participaron en los asesinatos de Malena Moyano y Felipe Santiago Salaverry

Por lo menos 20 personas fueron asesinadas por este comando senderista. El principal cabecilla es el «camarada Juan o Moisés» (No. 1708) quien era jefe del «Ejército Popular de Liberación» de Lima metropolitana

1708

曾经企图暗杀德·索托的“十七人突击队”成员于1993年被逮捕
（实施暗杀的地点和目标包括：德·索托的办公室、住宅以及他的汽车）

赢了无数次战役，而这一次，更是一场意义非凡的终结性战役。在安第斯山脉地区的乡村，光辉道路被勇敢者（比如胡戈·维伊卡）所领导的农民组织所击败；在可可豆种植地区，他们被英勇的农民领导者（比如瓦尔塔·托卡斯）以及国家正规军队的指挥者（比如埃尔伯托·阿西涅加将军）所击败，这些战役，使秘鲁政府更加为当地农民所接受。在城市里，像来自圣萨尔瓦多的马里阿·埃莱纳·莫亚诺、米切尔·阿兹夸塔这样的城市居民领导者，也都组织了对抗入侵者的强有力的反击战役。

在对抗恐怖主义的战争中，不管在秘鲁政府内部还是外部，都涌现了许多英雄人物，这段历史值得大书特书。毋庸置疑的是，光辉道路终于被打败了，因为作为“草根阶层”，底层人民饱受欺凌和压榨，无不积极地反对恐怖主义。归根到底，他们的目标就是改善个人生活，为此就需要获得更有力的帮助。他们也渐渐开始相信，与恐怖主义分子提供的帮助相比，他们可以选择一条更加适合的道路。



"光辉道路"和"另一条道路"(秘鲁《观察报》)

让我们感到遗憾的是，光辉道路的炸弹后来竟然被政治上的"雷区"所代替。我们的改革是在阿兰·加西亚政府（1985~1990年）执政期间开始的，并且得到了他的支持，而实际上，直到埃尔伯托·藤森第一次执政时期（1990~1995年），大多数改革方案才真正酝酿成熟，并且可以付诸全面实行。但在某种程度上，这似乎是一种不幸。藤森公开承认，他从政的首要动力和理由，在于他在《另一条道路》这本书中"找到"了可以支持他的选民。在很大程度上，我们所设计和倡导的改革，为藤森在那段时期成为国家领导者，起到了搭桥铺路的作用，正像秘鲁权威的历史学家帕乌洛·马塞拉所指出的那样："藤森当时并没有意识到（指的是当他于1990年成为总统时），他注定要成为一场翻天覆地的改革工程的工具。这项改革工程，把自由与民主学会推到了一个极端，把阿比马埃·古兹曼推到了另一个极端。"

尽管藤森总统公开赞扬过自由与民主学会给他的政府带来的成功，但在私下里，我们因为设计机构改革而获得的较高的民意支持率，还是让他感到恼火。当初那位总统很高兴地看到，我们为他承担起了一项艰巨的责任——把改革向公众进行解释。把自己变成复杂的政治纲领的传达者，并不是一件让他感到舒服的差事。经过深入的反省，我认识到，我们以公开而非秘密的姿态，把改革的领导权控制在自己手里，这完全是一个错误，它使得藤森的对手和敌人找到了口实。他们不停地刺激和



类似的数百幅漫画表达了这样的主题：真正治理国家的人，其实是德·索托。

戏弄总统本人，他们采用的武器，就是用了约两年时间传播谣言，暗示自由与民主学会是秘鲁的实际管理者。尽管我们的名声越来越响，但是，我们清楚地看到，作为一个独立的智囊团，我们不可能长时间地让自己的光环盖过总统，我们作为政府的伙伴的时间，其实已经屈指可数了。最终，1992 年，我辞去了作为总统首席顾问和私人代表的身份。1996 年，自由与民主学会停止了为政府实施改革的使命。

秘鲁战胜恐怖主义的经验

自由与民主学会的初衷，并不是对付那些恐怖分子，我们的目的，是想让大多数秘鲁人享受到新的法制带来的好处，而在过去，秘鲁的法制和政策，一直把他们排除在外，这严重扼制了国家经济的发展。我们从未想过参与战争，正像历史学家阿诺德·托耶贝埃说过的那样："我坚决相信，战争不仅仅是一种悲剧，而且是对人民精力的浪费。但是，如果你有责任为国家的发展而尽己所能，为穷人的福祉而做出牺牲，那么你还有什么可犹豫的呢？假如在战争期间，你又恰好处于各方激烈的交锋之中，那么，你最好想办法去了解究竟发生了什么，为什么会发生

这一切?”参与政治活动，会让我们更加了解政治与经济的关系，我们逐渐意识到，在当前情况下，如何使国家经济得到发展。

至少，我理解了这样一个事实：今天，发展中国家正在发生一场大规模的社会和经济革命，这场革命能够与西方工业革命相提并论，而后者产生了市场资本主义。在最近40年内，约有40亿人长期生活在发展中国家和前苏联国家的落后地区，如今，他们放弃了传统的生活方式，离开了偏僻而孤立的区域，搬到了规模更大、在新兴的市场条件下而诞生的国际化经济区域中。在200年以前的西方，亚当·斯密和卡尔·马克思两位伟人，目睹过这种新型市场的崛起，如今，在西方世界以外的地区，这种市场正摆脱束缚，慢慢兴起。

更多的人聚集在大城市里，并且不断迁入大城市，他们是全球化经济新的参与者。在过去40年里，秘鲁首都利马的人口增加了6倍，在同一时期内，海地首都太子港的人口至少增加了15倍，厄瓜多尔南部城市瓜亚基尔的人口，也增加了11倍。俄罗斯和乌克兰的地下钱庄，已占据国内生产总值的50%，在格鲁吉亚，黑市交易更是达到了惊人的62%。根据国际劳工组织的报告，从1990年起，在拉丁美洲和加勒比海地区，在非正规经济领域增加的新的就业，占到了该地区就业总量的85%，而在赞比亚，只有10%的劳动力是合法雇佣的。从秘鲁到菲律宾，这些非法劳工和创业者们，正努力改变他们的生活，他们阅读报纸，外出旅行，并且有了收音机和电视机。他们知道，他们本国那些西方化的精英分子活得更舒适，更自在，他们当然也要追求那种幸福生活。

显而易见，上述地区均存在着经济发展潜力。尽管在发展中国家和某些社会主义国家，新兴移民仍旧生活在贫民区，而且按照西方的经济标准，他们在经济上极其贫困，不过，他们并非没有任何财产。在过去20年里，自由与民主学会进行的调查显示：第三世界的人民有着惊人的创业潜力。根据估计，在过去十几年里，他们创造了超过10万亿美元的财富，这笔财富是来自外部援助的10倍，是不发达国家得到的国际发展贷款的40倍，而且大于世界20个最大股票市场的市值总和。

今天发生的工业革命，和200年前西方工业革命的差别在于：这种

新的革命发展势头更加强劲，而且正在改变更多人的生活。英国在250年的发展进程中，从农业经济发展到笔记本电脑时代，其间受益人口只有800万人，而印度尼西亚仅仅用了40年时间，就走完了同样的路程，受益人口超过了两亿人。考虑到印度尼西亚在机构和体制方面的调整一直很缓慢，这难道不是一个惊人的奇迹吗？但是，印度尼西亚却做出了必须做出的调整：大量人口从偏僻地区和家庭转移出来，进入规模更大的市场化经济当中，参与了一场智力的变革。同样，这种潮流也改变了印度尼西亚首都雅加达、墨西哥首都墨西哥城、巴西的圣保罗、肯尼亚首都内罗毕、印度的孟买、中国的上海和菲律宾首都马尼拉，它们全都属于特大城市，其人口分别为一千万到三千万不等，而且，这些国家的人民，占据了政治和法律机构的各个部门。

在秘鲁，法律和政策没有去帮助最底层的民众，而是把他们排除在外，正是这种法律的滞后，给人民带来了普遍的孤立和隔离的状态，正是这种极端的阶级分化，产生了与政府为敌的恐怖主义，而且恐怖主义者能够聚集起来，摆出捍卫贫苦人民事业的姿态。在秘鲁，光辉道路的政治和文化领袖总是采取恐怖行动以获得权力，他们认为，大多数秘鲁人在当前状态下，完全处于痛苦不堪的生活状态下。光辉道路相信，他们可以利用和操纵人民的情感，颠覆当前的政治和经济制度。

有些人认为，在大多数不发达或者非正规经济区域，出现小规模的经济繁荣地带，这预示着资本主义体制的诞生。尽管这种体制带来的发展并不平衡，但是，这是必然的而且是容易解决的结果。我并不同意这种观点。在普遍的贫穷状态中，暂时出现某些繁荣的小规模区域，容易让我们忽视国家在经济发展能力上的滞后。事实上，政府没有能力与底层人民沟通和交流，也不能够给大多数公民提供正规财产权，让法律体制成为人民安居乐业的基础。恰恰是这一点，导致某些政治少数派实行恐怖主义，以便获取多数选民的支持。

在秘鲁，我们尽可能让法律为所有的人所接受，通过这一努力，我们在很大程度上剥夺了光辉道路业已存在和发展的基础。我们能够认识到，在恐怖主义的藏身区域，人们没有对其予以反击，不只是因为他们本身很贫穷，更因为他们被国家制度所遗弃。因此，要使人民在经济中

获得参与权，就必须向他们证明，政府正努力把他们融入国家和社会体制当中，而且，政府必须把恐怖分子赶到经济活动之外。

自从光辉道路在政治上失败以后，已过去了整整10年，而在5年前，自由与民主学会也停止了为秘鲁政府工作。作为爱国的秘鲁人，我们认为，目前仍存在着一场战争——现在，恰恰是进行改革的大好时机。我们仍将秘鲁作为根据地，同时也在其他发展中国家工作。我们在完全技术化（而非政治化）的层面，把那些底层人民带进合法经济体系中。我们作为独立的非政府机构开展工作，帮助政府监测、评估一切非正规的经济活动。一旦这种工作得以完成，我们就能够帮助国家调整政策，把处于合法经济体系之外所有分散的或非正规的经营活动统一起来，以规范的法律体制进行管理。我们尝试建立合法的体制，在这种体制下，所有公民的财产，都能够安全地得以保管，并且最大程度地合理使用。

自从停止为秘鲁政府工作以来，我不再参与政治改革。不过根据过去的经验和认识，我愿意利用为本书最新版本撰写序言的机会，概括出一些有价值的结论。

当我们遭遇到恐怖行动时，固然可能经受身心的痛楚，甚至是丧失生命，不过，在道义方面，对国家体制进行调整和改革永远都是正义之举，而且是完全可行的做法。出于某些特殊的历史原因，改革的机遇往往开始于一次危机时期，在很多情况下，它甚至是与暴力活动一起出现的。19世纪，德国伟大的法学家鲁道夫·范恩·耶林认为："法律的确立，并不是一种事先安排的程序，它来自于冲突，而且根据情况，它们需要进行相应调整。"由此可见，如果你承诺为国家经济的发展而服务，那么恐怖活动突然发生，你就不能袖手旁观，声称你只是个经济学家、律师或者商人，对于解决政治暴力没有任何经验。你有责任通过你的职业训练和职业技能，去理解穷苦人拿起武器从事暴力的经济和法律原因。你可以采用正确的方式，恰当地对待人民面对现状的痛苦和愤怒，并且参与创造一种有效的、保证人人可以获得幸福的法律体制。

如果经济的发展总与和平时期为伴，这诚然是一件大好事。假如国家拥有一个开明的领导者，他坚定地认为：现在，该是让公民们过上幸

福生活的时候了！这自然是国家的幸运。如果情形并非如此，那么，你就需要想方设法，把政府实施改革的愿望引向正确的方向；你需要了解人民的痛苦和需求，去为他们建立新的希望；你需要学习和实践，把人们对于恐怖主义的担忧和恐惧，转变为诉诸和平、创造财富的动力。总而言之，你需要介入其中！难道你能容忍袖手旁观、无所作为吗？

我相信，我们的改革，可以从穷人那里得到广泛的支持，我们的行动的目的，不是为了保护现状，而是为了去改变它。穷人当然不喜欢目前的处境，他们需要的是改变，他们是那样渴望改变！

你想实行机构改革和体制变革，必须得到国家领导者的支持。国家的领导者坚持改革计划，改革才能够顺利进行。在发展中国家和前社会主义国家里，领导者和他的亲信只有得到人民的重视，只有获得普遍的政治支持，才能够清除无所作为的落后状态。那些精英分子和官僚主义者，一开始总是反对那些哪怕是小规模的变革。那些意义重大而深远甚至足以产生新的合法产权制度的决定，那些旨在关心穷人、解放穷人的决定，在本质上都是重大的政治决定，所以，从头到尾，它们必须由国家领导者主持实行。

对于任何改革者而言，让国家的领导者时刻都去关注改革，绝对是一项重大的挑战。正像我们在秘鲁所体会到的那样，改革的敌人总是试图毁谤总统做出的改革承诺。他们采取的方式，就是不断给我们贴上标签，把我们说成是潜在的政敌。我们作为智囊团而进入改革的政治前沿阵地，这完全是一个错误。当加西亚总统和藤森总统躬身就教时，我们应当尽可能站在幕后，确保聚光灯永远聚焦在总统身上。或许我当初应该接受藤森总统的建议，担任他的第一任总理，在政府内部组建一个精英队伍，以便领导改革。不过，我一开始却认为，作为独立的智囊团，自身就可以进行所有的改革，不需要对政府做出任何政治承诺。事实证明，这纯粹是一种自我欺骗，只有国家领导者和他所信任的政治家，才应该进行改革的进程，并要确保一点：那些敢于承担政治风险的人物，最终应该拥有功劳和荣誉。正因为如此，自由与民主学会在国外工作时，没有遇到任何棘手的政治问题，因为我们是作为被雇用的技术人员而出现的，我们是不参与任何政治活动的外国人。

合法的改革进程，需要把非正规创业者带进正规的、合法的领域，这一过程，本质上是一种文化实践，它类似于对西方的市场和公司法进行调整，让它们适应发展中国家和前苏联国家新兴创业者的需要，适合这些地区充满活力的国情、文化和传统习惯。

我们都听说过著名的“文化冲突”的理论，根据这种理论，发展中国家的许多人，似乎并不具备让他们获得成功的文化特征。事实果真如此吗？文化因素会影响经济上的成就，这种论调，完全是把注意力集中到人与人的差异上，却忽视了他们的共同性。也许我们听说过一些有趣的说法，比如，美国人无法同中国人和韩国人融洽相处，是因为亚洲人在最近五千年以来，总是喜欢食用狗肉，而狗恰恰是查理·布朗（美国漫画故事《史努比》的主人公）和淘气阿丹（美国儿童影片《淘气阿丹》的主人公）的宠物。日本人喜欢吃鲸鱼“自由威利”（美国电影《威鲸闯天关》的鲸鱼），而法国人则热衷于吃马肉。另外，据说“老虎伍兹”（美国著名的高尔夫球选手）坚持食用 Wheaties（美国通用食品公司生产的一种食品），才多次赢得比赛的胜利。

任何致力于解决国际冲突，并且想在政治领域有所作为的人，必须把不同国家和地区的文化有效地综合到一起。例如，欧共体接纳成员国的程序就是一个例子。从第一次世界大战开始到第二次世界大战结束，欧洲从不缺少所谓“权威”人物，在他们眼中，欧洲国家之间，永远不可能实现和平：那些种植葡萄，喜欢喝葡萄酒的人，永远不可能和喜欢喝啤酒的人和平共处。根据他们的观点，这种文化和习惯上的差异，注定要使欧洲的基督教国家处于永久的战争状态。今天，仍有一些作家认为，伊斯兰教必然要同接纳“异教徒”的西方斗争到底。毫无疑问，这些说法，只可做茶余饭后的调剂而已。不过，我们还听说过一种更有趣，也似乎更可靠的说法：据说某些政治家，比如法国的舒曼、意大利的加斯派瑞和德国的埃德诺（均是上世纪中期欧洲政治家），曾让欧洲的法律起草者展开工作，力图通过法律的途径，把欧洲各国的文明和文化加以组织和整合，直到它们完全彼此适应为止。

这些做法和理论，听上去就像是一种文学的杜撰，我不妨引用其他方面的证据，来印证其他某些著名人士所进行的工作（比如，欧洲一体

化之父吉恩·莫内），他们细致研究了欧洲各国的法律和社会结构。他们最终得到了什么样的结果呢?

一言以蔽之：尽管欧洲国家存在差异，但它们具有很多共同点。通过法律的棱镜去透视文化，使欧洲人找到了在不同文化之间搭建桥梁的可能性。这样一来，那些在不到60年前，还处于血腥厮杀之中的国家，在欧洲一体化这面大旗下，竟然走到了一起。它们拥有一个议会、一个市场和统一的货币，尽管它们存在文化上的差异。

除非你潜意识当中就存在某种偏见，不然的话，在政治环境下去处理文化课题，唯一可行的方式就是：你必须消除对他国文化的歧视和敌意，在此前提下，才能形成更大范围的法律和政策框架，使得不同的文化、传统、习惯，都能在其中找到栖身之地。就文化本身而言，其多样性和复杂性始终是一种客观存在，你只能通过法律这一只巨手，牢牢抓住它的尾巴。

深入地研究文化，未必是为了强化差异，诱发对抗，因为这样一来，只会导致更多的恐怖主义的产生。如果你想了解怎样让不同的文化融聚到一起，不妨去阅读一切国际组织形成的历史，以及它们的规章制度和各种文件，譬如欧洲共同体以及美国现行法律。当然，你也可以给自由与民主学会办公室打电话，征询一下他们的看法和意见。

你不可能把西方国家的经验当成范本，对西方以外的穷人推销新型市场和资本主义的观念。你去对海地或者加纳的人民解释，美国通用公司如何经过20年时间，从1980年拥有250亿美元销售额的一家公司，逐步发展成为拥有2000亿美元销售额的国际大财团，这对他们几乎没有任何作用。你必须通过他们国家的现实情形，告诉人们怎样才能使国家和个人取得进步。这也正是《另一条道路》渴望实现的目标，它援引了大量生动而真实的案例，详细而可靠的数据，细致地分析了第三世界人民熟悉的生活状态，使大多数人都清楚地看到：当前，他们面临着怎样的机遇和选择，他们如何通过规范的法律体系的管理，在市场经济的背景下获得生存，走向繁荣。

我所了解的一个最现实、最重要的结论就是：底层人民拥有获得成功的钥匙。他们占了人口的绝大多数，他们最渴望获得改变。在发展中

国家，几乎人人都会意识到，在西方的市场与民主条件下，和他们具有同等阶级地位的人，拥有着怎样幸福的状态。如果政府能够创造出合理的产权制度，帮助非正规创业者获得财产权和经营权，那么，他们就会成为新型市场的重要组成部分。相反，假如政府没有认真对待他们，不把他们看成是经济领域的活跃分子，而仅仅是把他们当成捣乱分子，或是只能接受施舍和救济的乞丐，那么，穷人就会产生更大的怨恨，而且更加齐心协力地反对现状。他们甚至会变成恐怖分子，而恐怖分子也会利用人民的敌意，全面对抗政府和社会，并鼓励穷人进一步脱离国家的法律体制，而不是帮助他们实现自己的愿望，向西方民主市场的富裕公民看齐。

和所有的穷人一样，其实我们都有着一种现实的需要，那就是：为我们自己，也为我们的后代谋求安定而繁荣的生活。《另一条道路》所讲述的，正是一国的穷人，即那些所谓的“草根阶层者”如何自发地组织起来，去创造一个市场化的社会。他们选择的是一条正确的道路。那么，我们是应该伸出双手，帮助他们去创造适合的法律和经济体制，最终实现他们的理想和愿望，还是对其生存的需要、致富的渴望视而不见，甚至由于我们的失职，为恐怖主义打开一扇机遇之门呢？

赫尔南多·德·索托
秘鲁利马
2002年5月

目 录

序 言

第一部分

第 1 章 开篇 3
移民潮 7
来自城市的敌意 10
从移民到非正规创业者 12

第 2 章 非正规定居地 17
通过非正规方式获得财产 19
非正规定居地的历史发展过程 35
获得个人财产权的漫长征途 57

第 3 章 非正规贸易 60
非正规贸易的类型 63
非正规贸易的历史发展过程 76
走向市场的漫长征途 92

第 4 章 非正规交通运输 95
非正规交通运输的类型 96
非正规交通运输的历史发展过程 107
经营者难以走出“破产怪圈” 151

第二部分

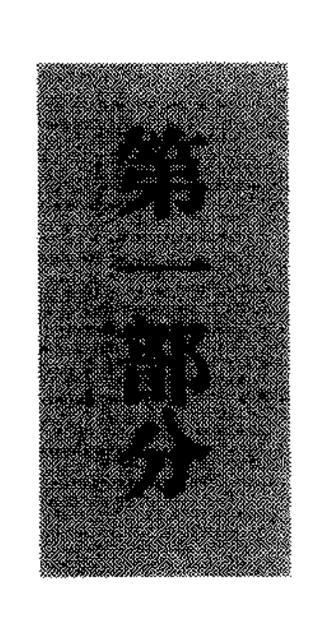
第 5 章　法律体制的成本和意义　157
正规状态的成本　158
进入正规状态的成本　159
非正规状态的成本　179
正规状态成本与非正规状态成本对于国家经济的影响　202
法律体制是经济发展的决定性因素　207

第 6 章　资源、财富和权利的再分配传统　219

第 7 章　重商主义制度　231
重商主义的特征　231
秘鲁，是一个重商主义国家吗？　239
重商主义的衰落和非正规创业者的兴起　241
重商主义的崩溃　251

第 8 章　结论　261
法律体制的价值和意义　261
暴力活动　264
重商主义的生存空间　266
政治的唯意志论　268
重商主义的左派和右派　270
人力资本的潜力和价值　274
改革，迫在眉睫　276
补充的话　288

后　记　293
译后记　297



第 1 章　开篇
第 2 章　非正规定居地
第 3 章　非正规贸易
第 4 章　非正规交通运输

第 1 章

开　篇

第二次世界大战以后，秘鲁共和国经历了一场史无前例的历史变革。这次变革不是一次孤立的事件，不是一次酝酿以久的行动，而是历史发展的必然趋势。就像历史上的无数次事件和行动一样，这场变革，正在逐渐改变着那些表面看起来似乎永远难以撼动的规则和秩序。

经过这场变革，秘鲁的城市不再是以往那种狭小而熟悉的所在，它们变成了冷漠的、似乎有些不尽人情的大都市，那里不仅人口密集，而且平添了许多让人感到陌生的区域。

在过去 40 年里，外来移民使城市的人口增加了 5 倍，也使城市的面貌和结构发生了改变。城市里增加了新的经营项目，某些传统经营项目被逐渐取代。在城市四周，密密麻麻地建起了简陋的房屋。在城市中央地带，出现了大量工厂、作坊，小贩们成群结队，在大街上推销、叫卖杂货物品，不计其数的公交汽车，在他们当中往来穿梭。所有这些，仿佛都是在一夜之间冒出来的，使城市范围不断向外扩张。白天，街道上的烧烤食物释放的烟雾和气味，与安迪斯音乐混合在一起，小手工业者带着工具，出现在城市各个角落，使城市显得更具活力和朝气。城市本身慢慢接受了这种变化，各种建筑设施应运而生，生活必需品的生产

和配套服务有了更大的容身之地，由此进一步改变了生产、零售、建筑以及文化艺术事业。周围的沙漠和山地，也不再默默无闻，而是成了城市的一部分。城市传统的欧化方式和氛围，逐渐被那些皮肤晒得黝黑，嘈杂而且喧闹的人群层层包裹起来。

不过，城市本身也赋予其定居者某些独特性：人们不再随波逐流，而是诉诸力量，白手起家。新的创业者开始涌现，而且，和他们的前辈不同，这些创业者都是平民出身，他们在经济领域的流动性不断增强。古老城市的消费模式，各种时髦的奢侈品，被其他更世俗、更流行的消费模式所代替，例如，在娱乐行业，歌剧戏院、西班牙戏剧性小歌剧，最近数年以来逐渐被电影、足球、民间节日所代替。如今，电视的影响力更是与日俱增。同样，某些日常消费品，譬如啤酒、大米和食盐随处都是，而且人人可以购买，而在某些价格更高的物品消费上，譬如葡萄酒和肉类，在最近几十年里则呈现出下降趋势。

秘鲁的宗教习惯也发生了深刻的变化，一直占有重要地位的天主教，失去了往日的影响力，开始让位于某些更新的宗教形式，比如灵恩教、新教，以及最近几年兴起的、掺杂着本地宗教以及异域宗教特征的“古以色列福音教派”。像“美尔丘里塔”或“萨尔塔·科洛尼亚”这些受欢迎的圣人，尽管以前不被教会所承认，眼下却正在取代利马的圣诞老人的形象，以及其他的传统的崇拜形象。

而且，这些崭新的文化符号，正在得到秘鲁社会的认同。恰恰舞音乐正在取代安第斯山区的民间音乐和克里奥尔流行音乐，其他某些受欢迎的媒介形式，比如收音机节目和电视肥皂剧，以各种方式反映出这种变化的趋势和特征。所有这些，都证明秘鲁正在出现新的文化流行趋势。过去，秘鲁的社会新闻报刊和电视节目，都用大量篇幅反映上层阶级的生活方式，现在，这种情况正在渐渐消失，有关刑事犯罪的系列报道和电视节目大受欢迎。尽管那些怀旧的人把它们看成是低级的、庸俗的东西，但这并不妨碍人们对它们的兴趣与日俱增。

另外，人们也在教育上投入更多的本钱。在普通中学和高等学校，平民出身的学生比例迅猛增长。在那些昔日的贵族阶级居住过的高楼大厦里，大学学院和教研机构开始提供廉价而实用的课程，学生可以从各

种各样的学科门类中做出选择。

上层阶级意识到，如今，他们必须同平民出身的人打交道了。这些人会出现在饭店里，出现在飞机上、海滩上和董事局会议上，他们甚至在政府高级部门服役。面对这种情形，上层阶级中有一些人，宁可回到他们自己的小圈子里，沉浸在对往事的追忆中；也有人把自己关在相对封闭的高级住宅区，或者经常光顾各种俱乐部，似乎只有这样，时间才会静止不动。也有的人一有时间，就驾驶汽车行驶在林荫大道上，尽可能去维系过去带有社会和种族隔离特征的生活习惯。

某些新的非正规组织正在出现，它们试图恢复或重塑一度消失的某些价值观念及其附属品。几年来，地区性机构、教堂、体育俱乐部、街道管理委员会、街道商贩联合组织、交通运输管理协会，都试图维护和挽救各自成员的利益。在城市里，人口众多的大家庭，正在转变成一种商业关系或者生产关系网络，在亲朋好友、三亲四故间进行经济和贸易活动，如今已是司空见惯。

这些组织的经济活动逐渐增长，在与国家政府直接管辖的相关领域中，它们开始发挥主导性的作用。道路、水利、污水处理系统、电力、市场建设等基础设施，以及交通运输服务，甚至包括法律的制定和执行，在很大程度上，已不再是国家专有的权利和责任。现在，它们逐渐过渡到这些新的组织手里，并由后者提供相应的服务。随着政府管理角色的减弱，传统的社会配置也发生了变化，新的非正规组织占据了主导地位，而过去的工会联盟失去了地位，工会成员数量锐减，今天，它们仅仅占经济活跃人口的 4.8%。

令人有些遗憾的是，政府所放弃的那些领域，只有一部分被这些新的组织所占据，而余下的部分，似乎一直被暴力所控制：袭击、绑架、强奸、谋杀，所有这些，伴随着司机的超速驾驶和混乱的治安状况一道出现。警察对于这些局面，越来越失去了控制，某些成员甚至卷入丑闻当中，并成为老练的犯罪分子。监狱里囚犯激增，管理混乱，经常出现流血冲突。而一旦犯罪分子逃逸，城市里就会出现更多的犯罪。有时候，犯罪者往往与监狱看守人员密切勾结，暴力活动不断增加，人们不得不尽最大可能保护自己。他们手中有各种各样的武器（包括机枪和自

动步枪），穿着各色制服的看守人员以及秘密保镖多如牛毛。现在，我们越来越接近西方人眼中的形象，譬如电影所描绘的、那种令人生厌的拉美小国国民形象。

人们逐渐适应了游离在法律之外的生活：偷盗、抢劫、非法占有工厂、接管公有财产，诸如此类，可谓司空见惯，人们对此越发麻木。通过着力进行的自我粉饰，某些犯罪分子甚至可以成为颇有影响力的公众人物。

所有这一切，使秘鲁的社会生活发生了逆转，虽然某些行为显然具有犯罪特征，却不再被公众所关注和指责，走私就是其中之一。所有的人，从贵族小姐到最贫穷的人，都能够弄到走私物品，没有人为此感到不安，或经受良心的谴责，正相反，它被看成是对于个人生存能力的一种挑战，或者是对政府的一种报复行为。

人们的日常生活中，也渗入了暴力和犯罪，与此同时，贫穷现象越来越突出，许多人一无所有。总体看来，在过去 10 年内，秘鲁人的平均收入不断递减，现在还停留在 20 年前的水平线上。城市里所有的地方都堆满垃圾，不管白天还是晚上，数不清的乞讨者、擦洗汽车的人以及捡拾破烂的人，不停地纠缠着过路人，向他们索要钱物。有的精神病人招摇过市，一丝不挂，他们的身影会出现在大街小巷，出现在城市的各个角落，他们身上散发着酸臭的气息。衣衫褴褛的孩子和饥饿的单身母亲，在每一条街道上逡巡守候，请求旁人的施舍。

市民对公众话题的关注显著增长。这些话题包括：货币贬值、通货膨胀以及国家外债，它们不再神秘，不再是某些精英分子专有的权利，而是成了每个人日常谈话的内容。现在，政府实施任何举措，必须与社会舆论联系起来，而且，公众的接受或者反对，已经成为一种政治力量，俨然可以影响到政府的稳定性。

人们对待政府的态度，也出现了新的变化。官僚主义已经失去了其公正性。人们接受了一个事实：要想实现个人的某些需要，就必须贿赂政府官员。传统的中央极权制度，显然无法满足过渡时期各方面的需要，法律部门的无所作为，让人们越来越失去了信心，他们对国家立法和执法机制不再抱有幻想。这也使得人们对现状越发不满。人们的见识

和经验不断增长，经济活动显著增加，所有这一切，都在不停地削弱政府的社会功能。

在这种局面下，更多的秘鲁人喜欢就涉及个人权利的方方面面同政府进行对话，来帮助自己克服实际困难，这使得人们的政治意识和政治角色迅速增强。小利益集团彼此争斗，导致出现破产局面，常常牵涉到政府要员。政府给予嫡系企业某些特权。法律部门缺乏公正，超出道德的范畴，违背人民的意愿。许多媒体依赖政府资助或者国家银行提供贷款，因此，它们也屈从于权威和压力，放弃了对滥用职权和渎职行为的监督能力，也失去了事件报道的真实性。在这种情况下，要想获得准确的事实、客观的评价，就需要有更多的信息渠道。

这种局面，使人们对于社会的态度发生了显著改变。作为对现存局面的一种暴力对抗，恐怖主义大行其道。与此同时，某些秘鲁人的生活观念和社会责任感也在发生变化，不少知识分子变得消极遁世，满足于一种不问世事的田园生活——一种古老的、安第斯山式的、不受任何污染的生活。而恐怖主义者却跃跃欲试，甚至提出打一场“从乡村到城市的人民战争”。由此可见，国家改革的真正力量似乎必须来自秘鲁政府内部。

不管怎么说，秘鲁始终处于变化中！尽管在国内某些地区，人们的生活与过去（甚至是几个世纪前）没有什么不同，但是，城市却正在书写新的历史。因此，我们必须在城市（而不是在农村）里，去寻找当前变化的意义或者答案。眼下发生的变化，几乎是无可逆转的，一切都与过去不同，过去的将一去不返！

移民潮

一向满足于自给自足的农民，纷纷走出家园，进入城市。他们改变了长期以来故步自封的状态。从1940～1981年，秘鲁的城市人口几乎增加了5倍，从240万增加到1160万；农村人口仅仅增加了1/3，从470万增加到620万。1940年，秘鲁农村人口占65%，而城市人口只占35%，到了1981年，这种百分比几乎完全逆转，简单地说，在1940

年，每3个秘鲁人当中，就有两个人住在农村，而到了1981年，每3个人当中，就有两个人居住在城市里！

假如我们考虑这样一个事实：1700年，秘鲁的农村人口占了85%，而城市人口仅占15%；到了1876年，农村人口仍然占80%，而城市人口占了20%，那么可以说，在最近40年，这种变化甚至更加醒目和显著。一向占绝对主导地位的农村人口比例有了显著变化，带动城市居民居住条件也大为改变。总体而言，人们正从农业文明向城市文明过渡。

秘鲁的城市化，恐怕要追溯到上世纪中期从农村进入城市的几次大规模移民潮。根据国家统计记录，最早的移民潮开始于1940年（实际上，为了脱贫而出现的移民现象，恐怕还要更早一些）。这种城市移民现象，往往出现在全国人口迅速增长时期。一直以来，秘鲁人口的总体增长相当缓慢。根据国家进行的不完全精确的人口普查，在最近两个世纪里，人口的平均增长只有0.6%。而在本世纪，从1940~1981年，人口总体增长了2.5倍，从700万增长到大约1800万。

利马的人口增长更加显著。在同一时期内，首都的人口增长了7.6倍。1940年，它容纳了全国人口的8.6%，现在这个数字增长到26%。从1940~1981年，进入利马的移民数量增长了6.3倍以上，从30万增长到190万。

不过，移民人口增长数值对于城市发展的冲击力，要大于实际移民数量产生的影响。女性移民的人口出生率，要高于在城市出生的女性，而她们的孩子的死亡率，要低于在农村的死亡率。我们不妨举例说明：假如没有1940年以后发生的移民潮，那么在1981年，利马的人口只有144.5万，而不是人口普查所记录的400万。我们可以用另一种方式解释这一点：1981年，利马人口的2/3是移民或者是移民的子女，而余下的1/3的人口，则是在城市里土生土长的人，因此，移民是城市出现变化的关键因素之一。但是，我们仍然需要解释：为什么会发生这种移民潮？就像大多数社会现象一样，它有着诸多的原因。

最显著的原因之一，就是公路的建设。在一个世纪前的太平洋战争之后，秘鲁经历了一次全面的重整。它增大了公路建设的规模和力度，而不是改善铁路或者海运系统（后者一直是传统的运输模式）。至本世

纪初，秘鲁只有6500英里的公路，到了1981年，公路总长度大约有37 500英里。在外国军干涉时期，国家于1920年通过了公路征用法案，以及其他有关修建国家公路的方案。它们把古老的印加帝国不连贯的公路，以及殖民时期的所有主要道路，全部转化为正规的公路系统。这也成了大规模移民潮的物质基础，相应地，它唤醒了农村居民日渐强烈的进入城市的欲望。

其他形式的沟通和交流途径，也出现了相应的发展。这是出现移民潮的另一种诱因。通过不同渠道的资讯宣传，人们在几千英里之外，就看到了城市所提供的机会，看到了城市生活的舒适和各种便利设施。尤其是收音机，它唤醒了人们潜藏的激情，人们无不渴望增加个人收入，满足不断增长的消费欲望，也就是说，城市的舒适环境，足以让每个人产生向往，他们想走出闭塞的家园，走向文明的世界。

在学术界早已达成一种相当广泛的共识：从1940～1945年的农业危机，是另一个决定性的因素。第二次世界大战以后，农业的现代化，以及糖类和棉花不确定的市场环境，导致大量农民下岗，他们不得不离开传统的山区以及海岸地区。大规模的农场工业化，使得数量庞大的农村人口离开家园，去寻找新的生存环境。

农业危机对于移民的影响，还可以追溯到农村产权制出现的问题。得到农业用地一向就很困难，农业危机使之变得更加复杂化，最终导致了生存环境的恶化。尤其是在20世纪50年代，开始出现了漫长、混乱、缺乏稳定的农业改革。由于不能拥有自己的土地，或者不能在农村找到工作，许多人只好移居到城市，试图得到他们无法得到的财产权利，满足他们的物质需求。

城市里相对较低的婴儿死亡率，也是人们离开农村的一个重要诱因。几十年以来，在首都利马，婴儿死亡率总是低于全国其他地区。1940年，全国的婴儿死亡率状况是：每1000个婴儿当中，就有181个婴儿夭折，而利马的死亡婴儿是160人。随着城市医疗服务的进步，这种差距进一步加大。到了1981年，全国的婴儿死亡率的状况是：每1000个婴儿当中，有98个婴儿夭折，而在利马只有44个。在这种鲜明的对比下，人们更愿意移民到城市里。

可以获得更多的工资和报酬也是一个重要的原因。到了 1970 年，那些离开农村在利马从事半熟练工种的人，平均月收入提高了两倍，那些赚取薪水的人的收入，是以前的 4 倍，而那些具有职业技能的人或专业技术人员，赚取的收入是以前的 6 倍。高收入也减少和抵消了失业带来的风险，在通常情况下，一个失业 1 年的农村移民，只要在城市工作两个半月，就能够补偿损失的全部收入。一个失业两年的移民，只要用 4 个月多一点时间，就能够赚回失去的收入。

最后一点原因也相当重要：政府官僚主义机构的相对集中，以及得到更好的教育的可能性，使人们更愿意进入城市。随着城市权利的再分配，以及人们的政治参与感不断增长，再加上大多数政府办公地都在城市，这使得人们更多地涌入城市，他们可以向有关组织和机构申请帮助，解决生存问题，获得营业执照，解决本行业内就业问题。蓬勃发展的政府官僚机构，成了人们放弃农村生活的另一个附加原因。

而且，在最近几年，45% 的中学毕业生、49% 的职业培训中心的学生、46% 的中学和高等院校的入学者、62% 的大学申请者以及 55% 的被录取者，这些都使得利马的人才更加集中。对于农民来说，他们唯一的资本，就是他们自身的素质，接受更好的教育，似乎是一种大有价值的、能够带来财富的投资。

以上事实证明，移民并不是一种缺乏理智的行为，或是出于一时的冲动，或是平头百姓的原始本能。事实上，它是农村人口评估了摆在面前的各种可能性之后，做出的一种基于理性的选择。不管他们各自的选择是对还是错，他们做出这样的选择，是因为他们相信，只有移民到城市，才可以给他们带来实惠。

来自城市的敌意

不过，当他们进入城市以后，却置身于一个充满敌意的世界。他们很快就意识到，尽管对于秘鲁的农村，秘鲁的城市居民曾给予了充满诗意的想象，并且承认移民们拥有幸福的权利，但是，他们却不希望别人进入他们的城市。秘鲁政府为农村提供了一系列福利措施，设计出大量

的农村发展方案，想让农民改善自身现状，打消进入城市的念头。他们也希望农村变成文明社会，却不希望农民自行来到城市，寻找文明，追求进步。

他们的敌意变得越来越突出，20世纪30年代，利马市通过了一项禁令，禁止修建廉价的临时房屋。也许至今还有人记得，20世纪40年代初期，秘鲁总统曼努埃尔·普拉多考虑过一个奇特的方案，以便“改善种族的质量”，其中包括：鼓励斯堪的纳维亚半岛居民移居到秘鲁的城市里。在1946年的立法会议上，议员法乌拉和胡宁提出了一项提案：禁止外省人（尤其是来自山区的人）进入利马市。在后来的国家立法大会上，议会代表萨洛蒙·圣切斯·布尔加的一项提案，得到了议会的支持，那就是：那些想从外省进入首都的人，必须携带一种“准入通行证”。尽管上述提案最后都流产了，不过它们却证明，即便在那个时候，许多人显然不希望农村人口进入城市。

政治家们做出那样的反应并不奇怪。秘鲁的城市从一开始，就是行政和宗教中心，它们肩负的使命，就是让粗俗而野蛮的土地变得井然有序。城市代表了混乱之中的完整与和谐。这样一来，城市后来的定居者（他们曾是古老的安第斯山区和西班牙传统的继承者），对于来自农村的移民感到恐惧，这不仅是因为移民带来的混乱与喧扰，将会侵袭他们的完整与和谐，而且，移居到城市的每一个人，在某种意义上，都是一个潜在的竞争者，而逃避竞争是人类天然的倾向。

但是，外来移民所遭遇的最大的敌人，是国家的法律体制。在此之前，国家体制对于移民抱着忍受和忽略的态度，因为小规模的侵入者，尚不足以对现存的秩序造成任何影响。随着移居者的数量逐步扩大，法律制度也丢掉了公正的面具。所以，大规模的移居者进入城市以后，开始被正规与合法的社会和经济活动所排斥。他们想获得房屋，想接受教育，却步履维艰。他们想进入商业和贸易领域，或者想找到一份工作（这对于他们的生存而言，显然是头等大事），但他们没有意识到，多年以来，秘鲁的法律体制，只是满足城市居民的需要，并且保障他们的权利。政府尽可能把农民限制在农村地区，不希望看到他们走出来。在通常情况下，法律潜在的歧视性并不明显，一旦农民在城市里落户，法

律随即就会失去其公正性。移居者数量庞大，现存的制度并不打算接纳他们，于是，越来越多的障碍和限制拦住了他们的去路。他们必须自行奋斗，才能从充满敌意的环境当中一点点地获得生存和发展的权利。他们发现，法律体制总是为难他们，使之远离各种实惠和便利，而获得自由和幸福的唯一的武器，就掌握在他们自己手里。简而言之，他们发现，他们要竞争的不只是人，更多的是法律体制。

从移民到非正规创业者

为了生存，农村移民变成了非法居住者和创业者。要想正常地生活，想从事贸易、生产、运输甚至消费，进入城市的外来人，必须去做一些“非法”的事情。他们的“非法”活动，并不是蓄意与社会作对，从事某些违法犯罪活动（比如走私毒品、偷盗或者绑架），而是想通过特殊的方式和渠道，去实现某些合法权利（比如修建一座房屋，提供一种服务，或者发展一项事业）。事实上，从经济学的角度来说，这些移民违反法律从事生产和经营，甚至比他们遵守法律更有价值，他们借此可以过上更好的生活。我们可以说，当法律制度强加了许多歧视性的规则以后，它们就失去了公平的准绳，失去了全社会所能接受的公正性的框架。这样的法律体制，不能满足人们的期待、选择和需要，另外，政府也缺乏足够的强制性和权威性，在这种背景下，非正规的行业和活动就会逐渐出现、兴起和繁荣。

本书所使用的“非正规”的概念，是来自于对移民现象细致的观察。人，并不是“非正规”的，他们的行为和活动才是“非正规”的。那些以非法或非正规的方式生活，并从事各种经济活动的移民，当然不是秘鲁社会“合法”、“正当”或者“稳定”的组成部分。他们生活在一个“灰色地带”里，在他们与法律体制之间，有一条长长的界限。当遵守法律只会带来昂贵的代价的时候，人们就可以在这个“灰色地带”里求生和避难。只有极少数的非法行为意味着违法乱纪，而大多数人所违反的，只是某种特定的法律规定（我们随后将描述这一点）。事实上，政府已经创造出了一种特殊的法律体制，允许外来移民从事生产

和经营活动，以确保他们获得生存的机会。不过，他们却难以获得真正的合法地位，无法与那些受秘鲁社会法律体制保护的人相提并论，而他们从事的经济活动，也都是属于“非正规”的。

本书讲述的是移民在过去40年里，逐步成为非正规创业者的故事。它还要告诉我们：为什么在我们这个国家里，48%的经济活跃人口和61.2%的工作时间，是用在非正规经济活动上，而且，根据国家公布的数字，它们创造的价值，竟然占到国内生产总值的38.9%？本书着重分析了经济变革的先行者，即那些非正规创业者的真实状况，以透视秘鲁发生的这种变革的原因和背景。它也要尝试去解释，我们的法律体制为什么不能够适应这种变革？为什么尽管非正规经济领域的平均生产力只占合法领域的1/3，它却可以持续发展下去，而且到了2000年，根据国家正式公布的预测数字，它有可能创造出国内生产总值的61.3%？本书也将告诉我们：由那些非正规创业者建立的某些新规则，如何提供了一种强有力的选择，而在此基础上，政府如何采取行动，建立起一种全新的、适合所有秘鲁公民的法律体制？当然，本书也提供了相应的解决方案。

本书的第一部分，由本章和随后三章的内容所构成，在这一部分，我们将公布自由与民主学会的调查结果。在过去6年里，我们访问了“非法人口”以及和他们相对应的“合法人口”。在这些调查结果以及其他研究者所做结论的基础上，我们对于三个特定的领域——房屋、交通和贸易进行了全面研究。我们将告诉大家，那些非正规创业者如何为自己赢得了生存空间，并且逐渐占据了大多数国内市场？如何“占领”了他们用以生活和生产的土地？如何在街道占有一席之地，满足他们作为摊贩的需要？他们怎样“侵占”了各个城市的主要干道，并且提供交通运输服务？……在这些过程当中，他们都公然违背法律，对抗规定，并且打开了体制的“缺口”，通过这个缺口，社会其他阶层也跃跃欲试，逐步脱离所谓的“合法”、“正规”的领域。而且，随着非正规创业者大军不断推进，秘鲁政府开始退却，他们把每一次让步都看成暂时性的，并声称直到“危机结束为止”，而实际上，他们只是被迫采取稳步退却的策略，而这种退却，逐步削弱了政府的权威性及其社会

职能。

本书的第一部分，描述的是一个“寂寂无名的秘鲁小国”，如何通过一场漫长而艰苦的战役，把自身融入到正常、合理、规范的运行体制中。这场战役是如此缓慢而平静，以至于它的任何效果刚刚显现，我们似乎一眼就可以看到。从另一方面说，在秘鲁整个历史过程中，这也是改变国家现状的最重要的战役。

本书的前几章，主要讲述利马的状况。我们将在第 1 章看到，通过侵占或者非法获得土地，“非正规定居地”是怎样迅速兴起的。今天，“非正规定居地”占了利马所有房屋面积的 42.6%，而且是 47% 的城市居住人口的家园。非正规定居地的“非正规房屋”，是移民花费了多年时间建立起来的，今天，它们的价值达到了 83.198 亿美元，而它们所展示出来的，只是移民非凡的创造能力的一部分。

在第 2 章里，我们将描述的是：在利马，91 455 个街道摊贩，如何主宰了首都主要消费品的零售业？为什么他们能够拥有 314 000 多个亲属和雇员为他们服务？而且，除此以外，其他离开街道并且克服了各种法律限制的 39 000 多个商贩，已经建立起 274 个“非正规市场”，其价值在 4900 万美元以上。

在本书的第 3 章，我们将会看到：通过侵占公路，非正规创业者如何控制了城市运输总量的 93%，以及乘客座位总量的 80%？除此以外，我们也将描述那些非正规创业者怎样自行设计了城市的交通线路（它们现已成为利马正式的交通线路）。

在本书的第一部分，我们还将描述非正规创业者的另一大贡献：他们没有陷入管理混乱的无政府主义状态，而是形成了他们自己的法律体制，我们称之为“法律之外的规则和体系”。这种体制对于官方法制的缺点做出了弥补，也为正规和健全的法制的确立，提供了一种可供选择的方案。另外，我们也会看到，在最近几十年里，非正规创业者如何进行了史诗般的奋斗？他们与政府如何时而对立，时而合作？他们与政治家的关系是怎样的？他们如何成为了城市的一道风景？

最后，在这些章节当中，我们还将深入分析非正规创业者怎样把“非法侵占”这种形式，变成表达其价值观念的理想手段？为什么他们

表面上看似肤浅的决定，建筑在相当复杂的理论基础上？简而言之，我们将解释在这种非正规行为当中，有着怎样缜密的逻辑性？

本书的第二部分，是在理论分析基础上进行的一种“实验”。它将告诉我们，在我们这个社会里，法律的酝酿和制定是基于统治集团的利益，因此带有厚此薄彼的性质，并使国家公民经受了不同的成本和代价。概括地说，国家把全部财富当做是一种庞大的“资本”，而“股票”由国家根据再分配的传统，分别给予不同的“压力集团”（政治学术语，指为影响政策或舆论而组织的集团），这种管理和分配方式，几乎接近于重商主义制度，而从15～19世纪，这种制度曾主宰欧洲的经济和社会政策。

在本书这一部分，最艰难的挑战就是验证、衡量和划分当前的各种经济成本。本书描述了遵守法律、接受法律保护而导致的经济成本，以及这些成本怎样影响到人们参与经济活动的能力和选择。本书也将描述当人们没有享受到法律保护时，需要付出的经济成本以及对国家造成的损失。另外，我们在解释贫穷与暴力的关系的同时，展示法律体制的重要性、经济领域新的发展趋势、非正规经营的具体状态、政府部门如何步步退却，等等，换句话说，我们将解释秘鲁社会正在发生的一切变化。

本书的第6章和第7章，将分析秘鲁国家的传统特征和重商主义（它们正在发生变化），并提出本书的关键论点之一，也就是说，自从西班牙人进入秘鲁以来，正是重商主义制度而不是封建主义或者市场经济构成了秘鲁的经济和社会体系。非正规经济活动的发展和繁荣，是对重商主义的强力反抗，并正在加速重商主义最终的灭亡。在最后一章，我们就秘鲁的未来提出了几种结论，以及解决当前危机的可行办法。

本书所提供的材料都是准确的，它们经得起严格的推敲。对于所有的研究项目，我们都进行了深入的调查和分析。实际上，我们的任何结论，无需在实验室接受复杂的实验而加以证实，因为你只要打开窗户，或者走到大街上看一看就知道了。

毫无疑问，有的事实和论点需要经过一段时间（乃至漫长的时间）以后，才能够做出更为精确的评价，我们显然缺少这种可能性。从这个

意义上说，本书不能被称之为“科学的历史”，它只是建筑在证据的基础上，并且具有某种政治意义的论述。而且，从现在起直到多年以后，本书的某些内容需要重新订正，但这丝毫不妨碍本书的意义和价值：它旨在提供一种有益的参考和引导，而最重要的是，它想告诉我们，尽管面临着难以想象的诸多困难，我们仍旧而且始终有一种希望。这种希望，是建立在秘鲁人的创造性和实践经验的基础上。如今，秘鲁人仍在为自身的生存和发展，谋取一种真正理想的法律体制的框架。

第2章

非正规定居地

在最近40年里，利马的城区面积增加了1200%。这固然是个惊人的数字，而更加令人吃惊的是，这种快速增长，主要是非正规创业者的功绩和贡献。他们游离于国家法律之外，或者违抗国家法律体制，建立起各种非正规定居地。他们逐步争取房屋所有权，逐步开发和建设属于他们自己的住宅区。

在这40年里，某些国家建筑用地一直为某种特殊的法律体制所管辖。这种情形，可以被看做是当权者的权宜之计，目的是为了解决土地征用可能遇到的问题，而最终的结果是，居民或许可以得到土地使用权凭证，却得不到那些土地和建筑物的所有权，而且在一段时期内，他们在房屋使用权利上也要受到一些限制。某些建筑设施是政府出于政治需要而建设的，但它们随后的规划和发展状态，与其他的建筑用地相比并无太大不同，而且前者的发展可能更滞后，更加差强人意。

在“非正规定居地”里，传统的城市发展所必经的过程，在这里几乎完全发生了“倒置”：首先，非正规创业者占据土地，然后，他们在土地上盖起房屋。接下来，他们营建基础设施，只是到了最后阶段，他们才有可能获得房屋所有权。这同正规、合法建设的情形完全相反。

正因为这样，移民的这些定居地，与传统的城市发展并不相同，并且给人这样一种印象：它们永远处在建设之中。

谈到这一点，我们必须指出，1982 年，在利马的所有房屋当中，42.6%的房屋位于非正规定居地，49.2%的房屋处于正规住宅区，而剩下的8.2%，是分布在这些正规住宅区当中的贫民窟。这就是说，在首都，相对于平均每 10 座合法房屋建筑，就有 9 座非正规房屋建筑。1982 年，在首都的全部人口当中，47%居住在非正规定居地，45.7%住在合法住宅区，余下的7.3%则生活在贫民区。利马的某些住宅区，像米拉弗洛雷斯区的考马斯、伊德彭登亚、圣胡安，特里温佛区的维拉马里亚等，几乎完全属于非正规定居地，而其他的住宅区，像鲁里甘丘区的卡拉拜约、阿古斯迪诺、圣胡安和波雷斯区的圣马尔廷等，很大程度上也都属于非正规定居地。

今天，利马的土地所有者，不再仅仅是那些住着漂亮、舒适房屋的传统家庭，他们也可能是移民和他们的后代。后者进入这座排斥他们的城市，被迫违反法律规定建设自己的家园，并且开发自己的土地。

近几年，来到利马的移民创造了惊人的财富。他们使土地价值一再上涨。他们投资修建自己的房屋，他们的影响力越来越大，以至于消除了许多城市居民一向的偏见。即使生活在秘鲁最发达地区的人们，也开始清醒地意识到，这些出身低微的秘鲁移民，已不再像过去那样，不能自行满足基本的物质需求，而且有时还必须由国家提供救助，并实施管理和控制。根据自由与民主学会在逐户调查基础上的评估，每座非正规建筑物平均价值是 22 038 美元（我们使用的是替代成本的计算方法，且从 1984 年 6 月开始算起），在整个利马市，非正规定居地建筑物的全部价值，达到了83.198 亿美元，这个数字，相当于同年份秘鲁全部长期外债的69%。

其实，要评估这种“非正规建筑物”投资的价值和重要性，还有另一种方法，就是把它同政府投资进行比较。从 1960 ~ 1984 年期间，政府为那些在社会地位和经济状况上与非正规创业者类似的定居者的房屋投资总额达到了 1.736 亿美元，这仅仅占非正规建筑物投资总额的2.1%。如果从 1984 年算起，政府的所有公共建筑投资加在一起（其中

包括为中产阶级房屋建设投资的 8.622 亿美元)，仅仅占非正规建筑物投资总额的 10.4%。

非正规创业者违法建设的各种居住小区，大约容纳了秘鲁 47% 的人口，建筑面积占秘鲁全部建筑面积的 42.6%，价值达到 83.198 亿美元。不过，在实现这一惊人的成就的过程中，总体而言，非正规创业者们所采取的方式，是非正规的而不是正规的。确切地说，只有法律对于非正规房屋的控制不断减弱，而非正规体制和规则的力量不断增强时，非正规创业者才能进一步推进房屋建设，并最终产生出更加适合城市发展的新型体制。在本书后面的部分，我们将描述移民如何通过非正规的方式，争取获得财产权的过程，以便看清其“非法”创业的模式，及其可行性和内在的逻辑。然后，我们将描述非正规定居地的发展过程，以及正规创业模式如何不断遭遇失败（尽管它们有现行法律体制的保护)，并最终渐渐失去了影响力。最后，我们将描述非正规方式如何克服障碍，最终成功建立起一种新的土地产权体制。

通过非正规方式获得财产

自由与民主学会在调查中发现，没有任何证据显示，非正规定居地的移民是无政府、无组织的，正相反，他们虽然游离在法律体制之外，却拥有一系列“法律之外的规则和体系”。在这些规则的管理和调解下，移民同政府形成了特殊的社会关系。在某种程度上，这种关系平衡了缺乏法律保护而带来的缺失，并最终为移民谋取了相关权利，换来了生存的稳定性和安全性。

自由与民主学会把这些管理原则，称为“法律之外的规则和体系”。这种规则和体系，主要是由移民长期遵循的非正规的方式和习惯，以及那些对于他们而言，某些具有实用价值的正规法律体制和原则所构成的。这样，在法律体制缺席或者不足的情况下，法律之外的规则和体系能够负责管理非正规定居地的秩序。这种由非正规创业者所创造的“法律”，可以管理、安排和协调他们自身的生活、生产、商业和贸易，从社会意义上来说，它们是避免定居地出现无序性的有力保证。

迄今为止，我们至少已经确认了两种方式的存在，使非正规创业者可以获得房屋的所有权，首先，是通过非法侵占的方式，其次，是通过某些组织或者团体非法购买农业用地。在这两种方式当中，我们可以看到，法律之外的规则和体系起到了积极的作用。

侵占行动

有时候，国家或者私人的土地，被移民以非法的方式所占据。占据者所采用的方式之一，可称之为“逐渐侵占”以及“暴力侵占”。所谓“逐渐侵占”，是在业已存在的非正规定居地逐渐完成的。在这些定居地里，打工的移民居住着狭小而简陋的房屋。这些房屋从属于农场、住宅区或者采矿营地，而房屋所有者与居住者之间通常有着某种特殊的关系。考虑到居住者大都是雇佣工人或租户，因此从一开始，房屋所有者并不想赶走他们，而且没有对定居地的土地、房屋和公用设施进行投资建设。这样一来，所有者们就没有赋予土地更高的价值，相对于他们的其他财产而言，定居地的实用价值显得微不足道，也使得房主不愿把更多资金用在这里。渐渐地，更多的移民来到定居地，他们甚至可能与房主没有任何关系。他们来到这里，可能是因为在定居地的移民当中，有他们的亲属或朋友。他们租下一块地皮，或者是完全把它占有。通过这种方式，移民逐渐占据了原始定居地附近的土地，直到最终成功地拥有整个定居地。不过，通过逐渐侵占的方式形成的定居地，只有经过漫长的时期以后，才最终形成稳定的居住和生活形态。

需要指出的是，为了使这种侵占方式获得成功，移民必须拥有相当数量的“定居者”，以便对土地所有者和房主造成一定的压力。然后，移民开始同后者进行谈判，说服他们不再重新要回土地和房屋。

在第二种侵占方式——“暴力侵占”的过程中，在定居者和土地所有者之间没有任何关系。正是出于这样的原因，侵占必须带有暴力的、突袭的特征。当然，这并不意味着它不需要复杂而细致的策划。根据自由与民主学会的调查，通常，在暴力侵占开始前，一些移民首先要召开集体会议进行“密谋”。这些移民大多来自同样的居住地、家庭或

者宗教，并在获得土地方面有共同利益。这群人举行一次或多次秘密会议，策划暴力侵占的实施细节。他们也会邀请某些“职业侵占者”提供经验、资金、车辆或工具，进行必要的协助。这些“职业侵占者”通常是贸易联合主义者、政治家或者商人，他们通过协助移民组织暴力侵占，可以在将来获得政治和经济方面的某些好处。

通过召开集体会议，确立了暴力侵占的任务和使命，他们会举行一系列预备会议，讨论哪些地点符合要求，能够建立起一个有潜力的定居地。在这些会议上，他们会分析这些地点的价值、实用性以及侵占的难度。根据调查，国家土地和私人用地被侵占的频率是不同的，这显示出侵占者要根据每种土地的价值和潜力，判断他们在生存和创业方面的成功机会，进而做出相应的选择。多年来，90%的暴力侵占都出现在国家土地上，尤其是未开发地带或者无人居住的地带。侵占国家土地比侵占私人用地要容易，原因在于，没有任何特定的人或组织在私人利益上受到影响，所以，移民遭到反抗的几率也就很小。而且，就政治上的考虑而言，对于这种侵占，政府有可能给予某种理解和同情：尽管这完全属于非法侵占，却反映出民众获得财产权的“合法的”需求和愿望，换言之，他们是在不得已的情况下，通过自发的方式，促成国家的财产和权利的再分配。

一旦选定了目标土地以后，最初的组织者就会想方设法告知其他有关方面（尤其是其他移民组织或者团体）：如果他们参加进来，共同进行暴力侵占行动，这比他们单独采取侵占行动能够得到更多的利益。通过这种方式，可以集中起更多的侵占者，确保减少遭到警察镇压的可能性，或者在侵占完成以后，防止新的外来人口进行“二次侵占”。在工程师或者工程系大学生的帮助下，他们会起草一项方案：在未来的定居地里，为参加者划分好各自的未来居住区域。在定居地的公共区域，将要建设各种公共设施（包括学校、卫生所或者管理机构）以及娱乐区（包括公园或者运动场）；他们对侵占者进行人口普查，并且使他们同意负担将来的公共成本；他们还要相应地承担责任和义务：与市政当局进行谈判；遵守定居地的法律和规定；在必要的时候要组织起来，对抗来自外力的干涉和驱逐，比如，他们可以建立起移民“纠察队”。有时

候，他们还要雇用律师，向土地主管部门提出申请，要求把土地判决给定居者。这样，在政府或市政当局过问的情况下，随时可以展示他们经“事先”申请而获得土地的证明文件，以证实他们没有“强占”国家土地和财产，而是经过合法申请，获得了判决给他们的土地，因而，他们其实是“被迫”采取强行占据的方式。这样，他们就可以通过国家法律的保护，防止其他潜在（而且通常并不存在）的侵占者组织起来，进行“非法”的“二次侵占”。

做好上述准备之后，暴力侵占就开始了。它们通常发生在夜里或者凌晨。侵占者选择的日期，可能是在城市成立周年纪念日，这可以减小司法机构闻风而动，做出迅速反应的可能性。侵占者可能仅有一百多人，也可能多达四千余人，他们会来到事先约好的地点，坐到租来的卡车或面包车里，并且随身带着竿子、草席等物品，用来搭建他们在城市里的第一座家园。他们进入那块选定好的土地，竖起无数面秘鲁国旗。他们想证明，他们不是在实施犯罪，而是为了个人的权利，为了实现社会公平性而实施的一次爱国行动。此后不久，“纠察队”队员就会按照事先的计划，用石灰粉在定居地边缘划出标记，并且圈围起来，妇女和小孩儿会进行打扫。在几个小时之内，他们就划好一块一块的地皮，在每块地皮上用草席搭建起简陋房屋，就像北极土著人用冰雪块砌成的那种圆顶小屋。

与此同时，公共厨房也迅速建立，给所有的侵占者提供饮食。还要建立起一个“临时托儿所”，一些母亲留在托儿所里，负责照顾所有侵占者幼小的孩子，这样，他们的父母就可以安心实施各自份内的任务。根据事先做出的决定，或者根据定居地的规模，定居地的领导者可能吸收临时参加侵占的人，并对他们进行安排，这样就会壮大力量，确保有足够的参加人数，顺利实现暴力侵占的目标。他们也会与附近的公交汽车管理协会进行协商，使他们增设到达新的定居地的汽车线路，使侵占者在交通出行方面更加便利。而且，一旦土地到手之后，街道上的小商小贩立刻就会出现，他们负责给定居者提供食物和其他供给品，还有的小贩是负责房屋建筑材料的，他们会带来建设第一座房屋的所有材料。

侵占者也会得到警告，提防任何可能到来的镇压，并要遵守在定居

地内的管理制度和规定。他们会组织起自卫纠察队，他们用石头、棍棒和其他工具，随时准备对抗任何可能的驱逐。他们也会惩罚任何违法犯罪的人。他们避免镇压或驱逐的另一种方法，就是用秘鲁总统、总统夫人或其他有影响力的政治人物给定居地命名，以期待该政治人物能够替定居地说好话。在首都利马，这样的定居地包括：沃德尔亚区的马里亚德尔，普拉多区的克洛林达，托雷埃区的佩德罗、胡安贝拉斯科、比克托劳乌尔，以及皮拉尔诺区的加西亚定居地。

另外，如果警察试图威胁和驱逐侵占者，妇女和孩子就会站到最前面，以便唤起市政当局者的同情和默许，并使那些警察感到，他们就像是一群恃强凌弱者。

侵占协议

就其本质而言，这样的非法侵占行动有着清晰而严谨的组织原则。他们尽可能不留下任何隐患，所有环节都进行过周密的计划。最初进入定居地的移民组织，通常比其他移民组织更具权威和活力，一旦确认了共同利益所在，他们就会马不停蹄，与其他移民组织进行协商，达成一种“侵占协议”，它是法律之外的规则和体系的源泉，它可以对非正规定居地以及定居者组织进行有效管理。

在侵占行动完成以后，组织者会制定其他各种各样的约定，并成为“侵占协议”的具体条款。这些条款可归纳为两类：一类与建筑区域划分、具体房屋的分配有关，一类规定了侵占者的权利和义务。他们还要建立起相应的管理机构（可称之为“非正规组织”）负责“侵占协议”的实施。

定居地的“侵占协议”条款包括：制定计划、分配土地、人口普查。非正规组织的协议条款包括：为完善定居地内部领导体系而建立选举机制；机构的领导者要负责与市政当局谈判；如果有必要，还要同那些土地被侵占者进行谈判；领导者负责分配预算和津贴；要对人口普查进行更新；要负责维护治安并进行执法，甚至要动员和组织定居者抵抗外来压迫。

这样的协议，不只是适用于暴力侵占行动，它们也存在于“逐渐侵

占”中。最初进入定居地的原始侵占者，有可能做出决定，在定居地长期居住和生活下去，并要建立起一系列规则和程序，用于承认或接纳新的居住者。为限制新的定居者的数量，原始侵占者可能制定其他“侵占协议”，而这些限制更多成员进入定居地的协议，似乎对他们自身也是不利的。这方面有一些典型的例子，比如，利马市特莱斯科姆普塔斯区的米洛内斯巴霍、雷诺索、圣何塞，都制定了这种侵占协议。这些定居地是在1961年之前，通过“逐渐侵占”的方式形成的，组织者都是“圣迪工人联合会”。从20世纪40年代开始，利马的里马克运河水道不断改良，而这个组织及其所属成员，也相继占据了运河发源地附近大片国有土地。在不同的定居者管理机构之间，经常会出现激烈的争论和较量，它们都想让自己的成员获得正式的土地权，并把其他组织的成员驱逐出去。不过，由于他们需要通过共同申请，获得必需的公共设施，例如水、电、污水处理系统等等，所以最终会达成妥协，力求共同受益。不同移民组织之间，实际上极少发生激烈的对抗，还在于侵占协议通常可以根据情况加以修订，而且只有这样，才能确保聚集更大多数的人齐心协力，争取在法律许可的范围内，满足他们的实际需要，也可以防止土地原有者动用更大规模的力量，将他们驱逐出去。

通常说来，非正规定居地的侵占协议，都是经有关各方民主协商而达成的，它们未必一概采取书面形式，而且适用于任何新加入的成员。

预期财产权

侵占协议的执行，使得非正规定居地规范而有序，这对于日后通过国家法律，正式获得土地所有权而言，通常有着积极的效果。由于在正规法律体制中，并不存在同样的对应物，所以，我们不妨把这种土地使用权利，称为“预期财产权”。通过个人化的动机和倡议，并且违背既定模式而建立起一种不动产权，这种获得产权的方式似乎有些奇特，不过，自由与民主学会发现，这种权利在利马变得越来越普遍，也越来越有影响力。1985年，在首都建起的每100座房屋中，有69座房屋由非正规创业者所控制，只有31座房屋是依据正规法制而建立的。

不过，这种“预期财产权”，不意味着其拥有者能享受到国家法制

所提供的全部利益。这种财产权提供的权利只是暂时性的，定居地的移民必须等待，直到政府最终做出承诺，给予他们确定无疑的所有权；或者说，他们可以等待一段时间以后，非正规组织权力越来越大（甚至就像国家正规法律和行政机关一样），能够有效捍卫其自身利益，这种财产权将最终得以巩固。通常说来，所谓“预期财产权”，首先是基于侵占者在定居地上安家落户这一事实，其次，这种权利建筑在人口普查的基础之上。侵占者会通过人口普查，确定他们对于土地的占有状态（这样他们就不必时刻出现在定居地上）。另外，预期财产权的最终兑现，要取决于市政当局的认可和授权。为了使定居地变得合法化，非正规创业者必须完成至少 159 个行政审批程序，使他们的定居地获得合法财产权（尤其是土地权），并被容纳进城市辖区当中，而这个过程，平均需要花 20 年时间。只有这样，才可以增加定居者的安全感，并确保其权利更加巩固。但是，这种通过人为的努力而获得的安全状态，不意味着他们可以万事大吉，完全被容纳进正规的法律体制。他们只是得到了一种特殊的认可而已，而定居者将这种认可视为增加投资的关键。换句话说，只要政府不对他们的定居地进行“扫荡”和“清除”，侵占者就会用适当的建筑材料，取代草席、竹竿之类的物品，建设起更多的正规房屋。这些建筑将为“预期财产权”的最终兑现，提供强有力的支持和保证，因为在秘鲁，拆毁正规的建筑物，在政治上是不被接受的，因此，这些建筑的存在，可被视为他们对于土地的最初的所有权，而房屋建设的投资水准，也取决于法律提供的保障范围，即政府给予定居地合法性的认可程度，认可的程度越大，定居者的安全感就越大，对房屋建设的投资也就越多，反之亦然。

为了证明这一事实，自由与民主学会选择了两个非正规定居地，作为考察和研究的对象。它们是马里斯卡定居地和达涅尔阿尔西德定居地，它们的位置是相邻的，并且在同一时期建成，定居地的成员有着同样的社会经济特征。二者唯一的差别，在于它们得到的法律保障不同。前者被确定为长期定居地，而后者被划为临时定居地，由此造成的差别是：前者在法律方面具有保障，在这个定居地里，一座典型建筑物的平均价值，要比后者多 41 倍。即使算上土地的价值（而不只是建筑物本

身的价值），前者的建筑物价值也是后者的12倍。自由与民主学会的研究者，使用了更大范围的样本进行比较，最终发现：在利马所有的有潜在开发价值的地区，以及在实际建筑区域的37处定居地当中，业主拥有房产权的建筑物平均价值，是那些没有房产权建筑物价值的9倍。

上面的例子显示出，尽管预期财产权可以产生相当大的安全感和稳定性，可以确保定居者拥有土地，并且在土地上建设房屋，但是，它并没有提供必要的刺激和足够的保障，促使定居者愿意付出更多投资以修建家园。反过来说，只要正规的法制能够提供产权方面的保护，那么，准备对房屋追加投资的定居者投资至少会增加9倍。

这种预期财产权是不完善的，它给予侵占者的权利，并不等同于合法拥有者的权利。如果没有确定无疑的产权证，那么，不管是出售土地，还是出租那些来自非法侵占的建筑物，都是被法律所明令禁止的。定居者或许可以使用他们的地皮和房屋，可以宣称对那些土地的所有权，可以对他们的建筑物进行改造和建设。但是，不管怎么说，他们的权利是有限的，他们的力量是脆弱的，这使得他们不得不竭尽全力，采取一系列代价高昂的预防措施。在处理土地所有权这个问题上，他们通常会面临更多的困难。

例如，如果非正规创业者想通过销售的方式，转让土地所有权，他们通常采取的策略，就是宣称要转让的是建筑物，而不是土地本身，这样可以掩盖一个事实：实际上，他们是在出售整个地产。尽管他们拥有建筑物的所有权，但在法律上，建筑物所在的土地并不属于出售品。另外，由于没有明确的产权，法律之外的规则和体系，保护的只是这种规则和体系的设计者和实施者，地皮以及建筑物的转让必须要经过他们的同意（尤其是在转让的早期阶段）。购买者必须向非正规组织证实，他们完全遵守和履行了定居地侵占协议，以及其他任何补充条款。经过上述程序，将来，当定居地拥有更多法律保障的时候，建筑物的出售和转让，通过有关各方之间协商即可（就如同在正规社会的情形那样），而不需要得到土地管理委员会的批准。需要补充一点：在非正规定居地里，土地出售必须要进行登记，原始房地产登记簿由非正规组织保管。

最终，当政府给予定居者所有权时，他们所依据的基础和标准，就

是这种登记簿提供的信息，这就意味着法律之外的规则和体系，其实是尽可能去满足非正规创业者对于所有权的愿望。

出租也同样是一个棘手的问题。如果承租人占据了房屋建筑，由于害怕市政当局会在某种压力下，逐渐承认那些租户是土地的所有者，因此，非正规创业者经常会掩饰出租的事实。他们的解释是：只是给予租户提供暂时的居住条件。而且，为了保险起见，房主通常会同租户住在同一座房屋里。

由此我们就可以看到，尽管法律之外的规则和体系有很多灵活性，定居者可以通过它实现自我保护，但是，为获得这种非正规房屋的全部权利，他们必须经受一系列代价，这些代价包括：他们要组织侵占行动，并要身体力行地参与其中；要经受被驱逐或被重新安置的危险；要忍受侵占结束后长时间的不安全感。而且，他们在生活当中，可能享受不到基本的福利和基础设施。这些定居者有时也被迫把大量的个人资源闲置起来，或使之完全处于浪费状态，因为他们必须时刻出现在那块土地上，以确保他们的权利不被剥夺。这样一来，最终的结果就是，他们顶多只能获得房屋的所有权，但他们能够使用的，只是所有权当中的部分权利。

因此，和一般人想象的情形完全不同，其实，侵占者为了他们所占据的土地，要付出相当高的代价，因为他们没有资金，只有用自己的人力资本进行支付。秘鲁人生活在一个成本高昂的社会里，这个社会迫使其成员接受不计其数的负担，这不仅在于它的成员渴望享受正规社会的利益，更在于他们选择的是非正规的生存状态。

非正规组织机构

非正规组织机构，是定居者自行选举而产生的行政组织，他们指定这一组织去履行侵占协议。多年以来，这种机构陆续拥有了不同的正式名称，比如：城市发展协会、定居者协会、定居组织居民委员会、社区委员会、定居者组织……不管名称是什么，非正规定居地总是拥有民主化的管理机构。这些组织拥有完善的、清晰的组织结构，并由一个核心领导层所构成，也就是执行机构和全体大会——审议机构，这和正规社

会的情形形成鲜明的对照。在正规社会里，立法和执法权力基本上都集中于政府议会，而在独裁时期，甚至连地方政府都没有权力对非正规组织进行民主化管理和控制。

根据侵占协议而产生的组织，并不是非正规定居地唯一的组织。非正规定居地还有其他许多组织，其宗旨就是满足定居者各种各样的利益。这种组织类似于正规社会的组织，主要包括：母亲俱乐部、家长联合会、学校董事会和教会中心。

自由与民主学会的研究显示，由侵占协议中而产生的管理机构，其基本目标是保护业已获得的产权，并增加产权的价值。为达到这个目的，他们要完成一系列责任和任务，主要包括：与市政当局协商和谈判；维护政府的法律和制度；尽可能提供各种便民服务；为定居地的产权进行注册；维持定居地治安；惩罚违法犯罪。

非正规组织的首要任务，是与市政当局进行谈判。法律之外的规则和体系，尽管允许他们拥有土地，在土地上建筑房屋，甚至可以把土地用作经济目的，但它提供的只是一种不完善的、有望实现却相对脆弱的权利，因此，定居者必须通过与政府打交道，巩固这些权利。协商和谈判覆盖了各种内容，包括：承认获得的权利，提供基本服务和基础设施，以及解决“非法定居状态”产生的其他各种问题。由于协议必须在政治和官僚范围内进行，非正规组织需要花费时间，收集信息，建立联系。在这种情况下，就需要有强有力的领导机构，而且最好有一定的政治背景或者与官僚主义者沟通的能力，以便能够赢得更多的支持。如果定居地领导者不能够与市政当局取得沟通，那么，他们会随时召开会议，对领导层进行更换，这样，经过多年时间，非正规创业者的规则和体系，就会具有相当程度的政治灵活性。

在维护国家法律和制度的过程中，非正规组织有权利采取行动，制裁那些对他们的利益进行侵犯的“违法犯罪分子”。这个过程，主要分为两个特定的阶段：首先，在最初实施侵占过程中，侵占者指定纠察队提供保护，纠察队负责警卫任务和安全保障，以及接纳新的侵占者加入队伍。接下来，当定居地建立起来以后，定居者本人或者特殊指定的委员会，就会负责履行这些任务。另外，假如有外来人对他们进行袭击，

他们就会通过哨子、灯光等发出警报，而定居者们就会携带棍棒、鹤嘴锄等各种工具等，做出反应，彼此协助，共同对抗那些侵占者。

非正规组织的宗旨之一，就是改善成员的生活水准，并提升其财产的价值，因此，他们也会想方设法，为定居地提供各种公共服务。为此，他们建立起由定居者组成的专门委员会，去执行某些特定的任务，譬如获得水源、排污系统、电源、道路、人行道的使用权。委员会的资金来自定居者的缴税，用途包括：为各个组织机构的领导者提供津贴，从事一些公共项目的建设，完成一系列申请和注册程序，在必要的时候，还要拨出一定的资金，用以贿赂政府机关工作人员。一旦做好资金预算，就会交由集体会议讨论并申请批准。

公共工程的建设，通常由定居者自行做出安排，这是减少成本的一种方式。根据领导者的谈判水平，或根据市政当局的态度和意见，政府企业或者某些私人机构，有可能自愿参与到公共项目建设中，或者为项目提供资金。在相当多的情况下，公共工程建设将会承包给正规企业。

非正规组织的另一项任务，是对定居地的土地进行登记，核实每个人所拥有的相关地皮。登记细则通常保存在笔记本中，或者记录在集体会议的会议记录中。为了使业主和房产记录及时更新，需要不断进行普查，并争取得到国家法律的认可。每一次进行新的普查的目的，就是使非正规的登记与土地的实际占有情况完全一致，因此，所有的普查都是暂时性的，如果出现不一致，就会根据土地实际占有者的情况进行修正。

定居地居民对于土地的所有权，最终是由国家进行长期审核之后才授予的，而这种登记是国家审核唯一的信息来源，因此，所有权其实是建立在登记的基础上。和城市社会其他定居地的情况不同，在非正规定居地的大部分土地，都不是由国家登记的，而是属于非正规的登记。假如在某个时期，政府为实现产权转让而建立一种强制性登记制度，那么事实上，大多数地区的登记数据，已经储存在非正规定居地当中，而且那里进行登记的起始时间，甚至早于其他传统的城市地区。

非正规组织还负责执法，执法主要集中于两个权限范围内：土地纠纷和违法犯罪。在缺少正规法律机关参与的情况下，对土地方面的纠纷

自行裁决，基本上是一种正常的反应。在近些年来，国家司法机构被堆积如山的问题所包围，所以，他们已无暇顾及非正规定居地的土地纠纷案例，因此，就这些纠纷的一系列裁决，都从司法系统转移到了政府官僚机构。然而，在很大程度上，官僚机构显然是受到定居地居民施加的压力的影响，他们常常被迫批准或默认非正规组织做出的决定，或者顶多是在最后阶段进行干预，甚至还有这样的情形：那些没有解决的纠纷案例，被移交给治安官进行非正规的裁决，而不是交给权威的政府部门处理。治安官通常按法律之外的规则和体系去解决纠纷，这不仅因为非正规体制被视为一种强有力的制度，还因为在某些案例的裁定方面，他们通常并无正规法律可以参考。

所有这一切，都促使非正规体制不断发展，以便顺利解决有关土地的纠纷。非正规组织领导者和集体会议，分别行使初审法庭和二审法庭的作用，解决各方面的纠纷，主要包括：有关产权的竞争，违反销售协议或者租赁合同的处理，地域分界线的判定，甚至包括定居者的家庭纠纷。不过，根据自由与民主学会的调查，13%的非正规土地和建筑物，始终处于诉讼状态，这证明缺少强有力的权威，足以降低这种体制的效率。

由于非正规组织必须维护法律和制度，它们不可避免地根据国家法律的标准，逐步建立起实用的体系和原则，以有效解决违法犯罪方面的问题。在审理违法犯罪的情况时，不管是原告还是被告都可以出席。被告可以自行辩护，可以提出某些证据，包括定居地居民的证词（它们往往具有很大的参考价值）；一个由各个家族首领组成的“陪审团”，负责对案件进行裁决。而对于秘鲁正规司法体制而言，即使没有陪审团也行得通，法官宁可根据其个人经验和职业水准进行司法裁决。他们一直有一种偏见，认为一般的秘鲁人缺少公民学教育，没有资格去决定一个被告是无罪还是有罪。

根据违法犯罪的性质，会采取相应的惩罚措施。对于一般犯罪者的惩罚，是施加鞭笞、裸体游街或者将其驱逐。驱逐由定居地的成员强行实施，他们会把罪犯从他们的地面上赶出去。如果罪犯强烈反抗致使驱逐无法实施，那么，通常会允许新的外来人口代替被驱逐者，在定居地

的自由区域安家落户，这样或早或晚，被驱逐者会失去全部或部分预期财产权。

对于谋杀案件的处理很简单：通常是把罪犯移交警察局。当然，根据犯罪的性质，有时还会动用私刑，处死罪犯。强奸幼儿者，基本上都会被执行死刑，因为强奸犯被秘鲁人视为魔鬼。罪犯落入定居者手里，十有八九会在私下里被处死。如果警察发现尸体，从定居地居民口中，他们也只能了解到极少的信息，甚至什么也得不到，他们最终也只是把尸体运到陈尸所而已，不再做任何深入调查。这实际上等于是默认了非正规的“司法体制”。需要强调一点，所有的惩罚措施，都是根据传统的不成文惯例而进行的，在非正规定居地里，几乎没有任何书面形式的惩罚规定。

非法土地销售

非法侵占，是获得土地和房产权的一种非正规方式，第二种方式，是通过协会或者合作社非法购买农业用地。

20 世纪 70 年代，秘鲁政府进行了农业改革，他们低价征用农业耕地，并在农民当中进行分配。具有讽刺意味的是，这种做法使得农业用地更加廉价。征用的风险减少了土地的价值，促使许多土地所有者抛售土地，这大大地增加了土地的供应量。与此同时，非正规经济的发展，大幅度提高了多数人口的收入，而获益最大的是小公共汽车经营者、街道商贩以及私营企业主。现在，他们有资金购买土地，这也导致了获得土地的第二种方式的产生。那些位于利马郊区的农业用地所有者，可以预见到即将到来的国家对土地的征用，而移民与他们串通在一起，私下完成土地转让，建立起新的非正规定居地。

在此过程中，他们会采用各种花招和手段，首先就是组建协会和合作社，把潜在的土地购买者吸收进来，形成一个合法实体，并以组织和集体的身份共同获得土地。这基本上不会引起有关部门的怀疑，而且可以得到国家法律的保护。某些类型的合作社，甚至可以获得很高的社会地位，免受来自政治方面的压迫。土地所有者和非正规创业者采取的另

一种手段，就是“模拟侵占”：一旦达成了某种交易，协会或者合作社的人员就会大量进入目标地点，似乎他们正在对土地实施侵占，而土地的所有者当然不会进行反抗。不过，在市政当局看来，这只是另一种暴力侵占。

通过上述方式，很多拥有土地的人，局部地避免了土地改革带来的不利影响。他们把土地转让给协会或者合作社，得到的收入要多于国家征用土地而给予的补偿，但这种收入要低于正常的土地价格。协会或者合作社以低价获得大量土地，可以为他们节省一定数量的侵占成本，获得了相对有保障的财产权。假如政府通过强制力量，严格限制或者取缔这样的合作社，也并非明智之举，毕竟，政府一直在宣称要进行社会改革，而作为群众性经济组织的合作社，其发展和成熟的程度，正是推进改革步伐的标志之一。

1976 年，政府的农业改革归于流产。那一年，法律禁止政府征用农业用地发展城市，这给了土地所有者一种难得的机遇，他们可以就出售土地与各方谈判。这也给了非正规创业者充裕的时间积蓄资金和力量，以适合的方式逐步获得土地。而且，就在同一年，国家修改了《全国建筑法案》，第一次允许土地自由发展，和过去相比，对土地使用的限制大大放宽，这也使得协会和合作社可以自行开发土地，建设房屋，而不会有非法占用土地的嫌疑。

就这样，在利马，农业用地的出售和城市的发展，进入了历史上最繁荣的时期，而且持续了很长时间。由于价格控制、进口补贴以及农村土地所有权的丧失，连同其他的法律制度方面的原因，使农业改革的“受益者”苦不堪言，长期陷于贫困状态，就像之前的土地所有者那样，他们也不断把土地出售给协会或者合作社，尽管农业改革法案禁止他们这样做。

获得土地产权的第二种非正规方式，和非法侵占这种方式一样复杂。那些潜在的购买者，首先需要建立起一个协会（譬如住房协会或者房地产协会），或者建立一个合作社，并通过调查和判断，确定用于建设定居地的农业用地，与土地的所有者达成有关协议，然后，他们组织起足够数量的购买者和资金，有时还要组织大量人力，佯装进行“暴力

侵占”，即“模拟侵占”。

根据自由与民主学会的一次实地调查，1985 年，269 个移民组织以上述方式获得土地。105 家住房协会、88 家房地产协会和 76 家合作社，通过这种非正规的获得土地的方式，把大约 3400 公顷的农业用地纳入城市建设范围，大约有 3400 万平方公尺的城市市区，是通过这种方式而发展起来的，它们占了全部新开发市区面积的一半。在由协会和合作社建立起来的定居地当中，至少有 60% 是在农业改革之后出现的。如果其增长速度继续保持下去，它们就能够成为未来首都城区发展的主导模式。

实际上，由协会和合作社建立的非正规定居地，和那些通过侵占而形成的定居地相比，二者并没有多少差别，政府部门甚至承认它们都属于“新兴城区”，或者是“边缘化居住地”，这种“边缘化居住地”的定居者，其实都是协会或者合作社的成员。协会和合作社之间有区别，不过它们都是合法组织，都是法律意义上的实体，它们的成立时间，通常都早于土地销售以及“模拟侵占”的发生时间。不过，它们的法律基础是不同的，其组织体系、规章制度，以及建立组织的背景和前提也有所不同。住房协会和合作社可以从税收中获利，因此，它们要由相关政府部门控制，而房地产协会并不隶属政府部门，没有任何政府津贴。

归根到底，在农业用地所有权管理原则上发生的变化，同法律上出现的其他变化结合在一起，使得多种方式相继运用，把大量农业用地转化为城市用地。从另一方面说，诸如此类的变化，也促使协会和合作社开始合作，那些土地的所有者，不管是原有土地的所有者，还是农业改革的受益者，也加入到合作当中，这样的合作，也造就了获得非正规房屋产权的第二种方式，其宗旨和目的，在于使用法律禁止的建筑用地，避免国家征用土地所造成的损失。

非正规的房地产经纪人

通常说来，和非法侵占土地相比，行业专家更愿意参与到非法土地

销售中。想从土地销售获得利益的人，可能会组建起一个协会或者一个合作社，而它们通常是由商人组成的。这些商人把必要的资源和信息收集、积累起来，以便顺利从事土地交易。一般人很难获得这种交易信息，而这些商人常被视为投机者，毫无疑问，他们就是非正规的房地产经纪人。

这些非正规经纪人首要的目标，就是确保土地供给可以满足实际需求。为此，他们必须建立住房协会、房地产协会或者是合作社，然后要经过缜密的调查和判断，选定适合用作定居地的土地。这是一种复杂的商业交易过程，他们首先必须得到可靠的信息，然后才能够提出意见和建议，并提供给那些未来的土地定居者讨论。

其间包括一系列交易过程，譬如与农业用地所有者进行协商。这种协商通常很棘手，各方不仅要在土地位置和价格上达成协议，还必须在如何掩饰交易的非法性上达成协议，正因如此，他们在采取行动之前，有时必须同市政当局打交道，争取得到他们的默认和许可。

其次，非正规的土地或房地产经纪人，必须组织起数量充分的参加者，确保交易的顺利实施，这就如同以暴力方式侵占土地一样，因此，他们要确定并强化潜在参加者的共同利益，以吸引更多的人加入土地购买行列。经纪人要确保参加者做好准备，在占据土地的开始阶段，牢牢占据自己的地盘，因为那里可能出现暴力驱逐行动，或者说，他们要确保参加者在土地上生活一段时间。他们还要确保参加者能在相当长的时期内，想方设法增加财产，积累资金，参与建设基础设施。最后，他们还鼓励参加者组建起同根同源的家族群落，以便他们之间可以和平相处。起草定居地的发展计划，还要考虑到必需的技术性支持，因此，各方会尽可能研究获得各种资源的可能性，比如水源、污水处理系统、电力、交通。协会或者合作社的成员，都可能得到有关土地和房屋的建设规划，也可能由行业专家提供指导，帮助他们设计完成这些规划。

一旦有了足够数量的参加者，并使每个人有了责任和权利归属，经纪人就会把获得的资金集中到一起，开始负责购买土地。他们同土地的所有者达成协议，并在约定的时间安排侵占活动。由于法律不允许土地所有者出售农业用地，而协会和合作社也无权把农业用地转化为城市用

地，所以，他们必须经受政府干涉的风险。为了避免这种情况，非正规的经纪人可能组织一场侵占行动，在约定好的日子，土地未来的定居者们，带着秘鲁国旗、草席和其他用具，很快占据了那块土地，而他们采取的方式，似乎是正在发动一场暴力侵占。

不过，由非正规经纪人提供的服务设施，没有任何一项是无偿的、免费的，他们需要得到充分的回报。他们会从成员的缴税当中获取一部分利润。如果定居地得到开发或者土地增值，或者二者兼有，从出售的许多个地块当中，他们就可以获取一部分。所有这些，可能会引起市政当局的不满和敌意，并且无休止地起诉他们。这并不能削弱这些非正规经纪人的工作的重要性，也不能否定他们的安排、计划和决定的合理性。原因很简单，非法出售农业用地所涉及的成本，任何个人都无法承担得起，潜在的购买者和定居者们，必然要借助经纪人和行业专家的力量，把他们组织起来，成立协会或者合作社，并且为他们出谋划策，处理相关事务。

非正规定居地的历史发展过程

多年来，非正规定居地不断得到开发和发展，其中经历了一系列难以预知和判断的过程：集体运动、政治阴谋以及利益交换。为了更清楚地描述定居地的发展，我们深入研究了其间十个历史发展阶段，每一个发展阶段都会向我们展示出，正规的法律体制怎样慢慢退到后台，以确保非正规的土地和房屋建设逐步成长。

非正规状态的出现

在本世纪最初几十年，秘鲁的正规居民就以实际行动，为非正规体制的发展开辟了空间，他们违背操纵和制约城市发展的法律法规，不断破坏传统性的经济原则，取而代之的，是阶级特权、非法贿赂和其他阴暗交易。

在这一时期内，在过去的房地产或者农村土地上，国家正规企业开

始开发住宅区，以满足利马的上层阶级和中产阶级的居住需要，由此才有了 1921 年建起的林寨、1923 年的赫苏斯马里亚、1924 年的马格达莱纳和 1926 年的圣伊西德洛等住宅区。在上述住宅区逐步城市化的过程中，正规的商人、土地所有者和承包商，都没有严格履行法律规定，没有得到建筑开发许可证，在很长一段时期内，住宅区的一些公共设施都处于不完善状态，也没有各种基础性的服务设施，而且，定居者与开发商之间签订的合同可能并不合法。但不管怎么说，他们还是以这种非正规的开发和建设方式，使边缘化的住宅区逐步走向城市化。

后来，在大规模移民开始之前，正规商家和企业开始为平民阶级开发住宅区，他们使用的是早期使用过的方法，即游离在法律之外，或者违背法律规定而从事建设，在这种情况下，陆续出现了一系列城市住宅区，比如 1926 年建起的丘里约斯、1928 年的曼萨尼亚和恰克拉科洛拉达，以及 1929 年里马克河附近的卡维萨斯。由正规经营者组织建设的普通住宅区，和后来非正规创业者开发的科马斯、迪沃斯、比拉马里亚等住宅区一样，都是在非正规的方式下发展起来的。

当代作家卡罗斯·阿尔贝托·伊萨盖雷描述了早期的开发过程：

> ……任何协定，都不包括所有权的正规转让，甚至根本不具有民事所有权，不过，它们足以使购买者信心百倍，在相应地段上开发房地产。只要他们认为合适，这种协定就应运而生，使得成千上万座房屋在沼泽地周围兴建。它们接近肮脏、污浊的水道地带，里面堆积起陈旧建筑物的碎石瓦砾。那里没有清洁的水源，没有污水处理设施，没有人行道，也没有公路，某些建筑设施，甚至根本不能满足最基本的卫生标准。房屋周围通常堆满石头，每一个角落，每一个空间，都如公共厕所一般。尽管从合同的意义上说，那些地块的“主人”，根本不具有任何所有权，但是，他们却在这种条件下自行制作砖瓦，建造房屋。如果他们做不出砖瓦，就会到别处购买。就这样，在每天傍晚离开工厂，或结束了当天的其他兼职工作后，在妻子和孩子的协助下，他们渐渐地建设起了自己的家园，并摆脱了租住别人房屋的状态。

如果我们不知道伊萨盖雷所描述的是丘里约斯、恰克拉科洛拉达或里马克河附近那些典型的住宅区早期的发展情形，我们就会认为，他是在描述我们今天熟知的那些非正规定居地的最初状况。

秘鲁政府也曾打算完善土地建设方面的立法。1915 年，市政委员会通过了一项法令，规定在土地城市化之前，必须获得相关许可证。法令禁止在没有基础设施的城市开发区范围内出售地块。7 年以后，当这项规定显然没能得到贯彻时，奥古斯托·莱吉亚总统发布了一项新的法令，重申在土地正式出售之前，必须建立相应的基础设施。两年以后，即 1924 年，这位总统又公布了秘鲁历史上第一份城市发展管理法案，试图使现有法律规定规范化，并且得到彻底的贯彻。1928 年，国会迫于压力，又通过了两项法案，其一是进一步强调在出售土地之前，必须建立基础设施，其二是要求政府进行必要的干预。

1915 年的法令失败了，1922 年的法令和 1924 年的法案，也相继遭遇了失败，最后，1928 年的法案也归于流产。在城市化过程中，市政当局的参与越来越明显，首先是市政部门，然后是行政机关，最后是立法机关，这显示出国家越来越关心当前的土地问题，与此同时，也显示出他们在处理这些问题上，并没有行之有效的措施。

政府最终失去了耐心和信心，1931 年 9 月，政府规定在所有地区，不管那里属于上层阶级、中产阶级还是下层阶级，只要法律所要求的城市基础设施的建设没有完善，那么，这些地区都将被视为农业地区，因此就不可以进行城市化。赫苏斯马里亚、圣伊西德洛、曼萨尼亚、恰克拉科洛拉达等住宅区，都被宣布为农业地区，而那里建设起来的各种房屋建筑，等同于并不存在。当然，这种宣布是没有效果的。

其中，显然涉及到国家法律的实用性、权威性的问题，因为所谓法律的贯彻，可能只是“纸上谈兵”，甚至和法律条文的具体规定互为矛盾。原因在于，在秘鲁正规商人当中，有不少人拥有相当大的政治影响力、经济资源或者社会地位，他们能够通过各种有利渠道，同监督他们的政府部门密切商谈，解决上层阶级和中层阶级住宅区的城市化问题。这些商人看到了城市化过程中巨大的商机，他们决定大力开发，并在将来销售用于下层阶级的住宅区。实际上，真正起作用的不是法律，不是

法令的具体规定，而是政府官员和对开发住宅区感兴趣的正规商人达成的协议。这种协议遂成为有关各方在进行土地和房屋交易时，所遵循的一种新的法律。毫不夸张地说，不少拥有政治影响力、经济资源或者社会地位的人，常常对现存法律视而不见。

显而易见，在土地交易方面，首都利马的定居者们，甚至没有受到国家法律过多的影响。在历史上，利马一度是一个很小的城市，只有50万定居者。没有任何人预料到，他们违反法律的行动，最终改变了秘鲁的城市化体系。房地产运营商也没有想到，他们采取的对抗法律体制，酝酿和实施土地交易的方式，后来被非正规创业者普遍采用。随着秘鲁人不断从乡村进入城市，这种状况“加剧了体制自身的矛盾”——秘鲁左翼的鼓动家们，用流行的马克思列宁主义术语，描述了当时的状况。

政府的重新安置行动是一种妥协

来到利马之后，移民利用了国家法律的薄弱环节，以及长时间违法操纵的传统，建立起他们的第一个定居地。当然，他们现在这样做，尤其显得天经地义，他们推动了城市的成长和繁荣，彻底扭转了几个世纪以来，城市化趋势停滞不前的状态。当国家和政府终于下定决心，重新安置和建设某些非正规定居地的时候，意味着它心照不宣地承认了预期财产权，这时，就进入了第二个历史发展阶段。

从20世纪20年代到50年代后期的几十年，是一个逐渐侵占土地的阶段。在很多地方——那里曾经只有农业工人居住的简陋房屋，只有一个路边的酒馆，或只是一个古老的采矿营区——就在那里，不管是人口还是建筑，都如雨后春笋般自发地繁殖和增长起来。靠近利马中心的山丘，有许多历史年头的果园灌溉区的边缘，甚至是垃圾堆附近，都逐渐开始有人居住。从1920年初期直到后来的10年，城市的人口越来越多，人们很难通过别的方式获得土地，因此，非正规定居地的出现，是自然而然的事情，政府也逐渐被迫承认，对于土地的逐渐侵占，是民众力争获得财产权的一种典型方式。

政府的这种认可，最初并非一蹴而就。当时，一个遭受自然灾害袭击的定居地，曾被正式转移到公共土地上。1915 年，一个名叫坎塔加洛的定居地，出现在里马克河河岸上，大约和秘鲁的阿丘广场处在同一高度。1932 年，河水泛滥，毁坏了定居地的一部分，给大量居民造成了不小的损失。

这一事件，给政府提出了尖锐的责任、良心和道义的问题，而在此之前，他们完全忽略非正规定居地的生存状况，他们总是以非正规定居地数量有限、人口稀少为理由，对他们置之不理。于是，圣切斯·塞罗政府处在两难之中，因为在此之前，政府总是宣称尽一切可能满足全体国民的实际需要。为了展示他领导的政府和被推翻的奥古斯托·莱吉亚政府有多么大的不同，也为了同新兴的美洲人民革命联盟党进行竞争，所以，他同意把难民暂时转移到塞罗圣克里斯托巴尔附近的一个地区，这个地区名叫莱迪夏，它是为了纪念当时秘鲁同哥伦比亚之间，围绕亚马孙河流域的莱迪夏城归属问题而发生的冲突。莱迪夏最初的定居者在山脚下落户，随后的定居者居住在更高一些的位置上，直到莱迪夏整个地区被定居者完全覆盖。就这样，通过政府的迁移和定居者的逐渐侵占，一个定居地就慢慢形成了。圣切斯·塞罗政府的决定是一个转折点，因为在秘鲁历史上，这是政府第一次承认：非正规定居地的居民拥有自己的权利，这些权利可以受到保护，而且政府要想收回这些权利，必须付出相应的代价。

正如自由与民主学会后来了解的那样，当时并不存在定居者的组织和管理机构，因为定居者的搬迁是通过官方进行的。在拥有所有权的土地上，居民感到很安全，不需要任何管理机构去增加或保护他们的私人权利，而且当时在获得城市设施和服务方面，他们几乎没有任何希望，建立管理机构也显得毫无必要。

不过，莱迪夏地区发生的插曲，却使人们很快认识到，通过非正规的方式，进入城市贫民窟地带，是完全可行的做法。1940 年以前，非正规的定居者为自己在城市开辟出了一小块地方。在那一年，每 100 座房屋建筑当中，有 4 个是非正规的，而 96 个是正规的。

政治家对于侵占者的认可

定居地发展的第三个阶段，表现在不同的政治团体，为获得非正规定居者的理解和支持而展开竞争，他们采取的方式，就是承认定居地的合法性，或至少做出保证：定居地的居民不会被驱逐出去。首先是美洲人民革命联盟党，接着是曼努埃尔·奥德里亚政府，最后是20世纪50年代，既是政客又是传媒大亨的佩德洛·贝尔特兰所领导的党派，他们相继采取行动，把非正规定居地和那里的居民转变成各自的政治拥护者，从那时起，没有哪一个政府和政治团体，能够忽视非正规定居地的存在。

尽管在1940年以后，定居地的人口没有大面积增加，但是侵占土地的行动还是稳步增加。在1940年那场大地震以后，这种侵占行动大大加强了，因为城市大部分地区遭毁坏，人们对于移居的需要跟着显著增加。在这种情况下，尽管非正规定居地在数字意义上仍不算明显，它们却引起政治家越来越大的兴趣。尤其是在不少人对现状不满，呼吁改变现状、争取进步的要求益发明显的情况下，有些政治家开始为争取定居者的支持而展开竞争，提供给他们各种各样的利益和好处。定居者的侵占行动，也引起了某些政治家的不安，他们感觉到，这些人是一种潜在的革命性的力量。正规社会的代理人看到，这些定居者拥有更大的勇气和胆量，迅速占据城市的郊区。就这样，几乎是在突然之间，他们或把定居者看做是威胁，或者看做是机遇——对于城市治安的潜在威胁（甚至可能举行暴动），或者是为他们赢得竞选和政治支持的机遇。

定居者慢慢意识到他们共同的利益所在。他们知道，只要运用他们在选举方面的力量，以及在政治上的特殊价值，就可能满足现实需要，于是，他们得以从政治家那里，获得一定程度的认可，双方达成某种程度的理解，而这种理解，正是国家法律体制所回避的。定居者需要摆脱法律对于他们的压迫，并改善他们同市政当局的谈判地位，而政治家需要增加政治筹码，赢得更多的选票，让更多的人支持他们的政治目标。政治舞台的开放，也使得非正规创业者有机会同市政当局协商，获得服

务设施和相关援助，甚至承认他们对土地的所有权，以及结束警察对于他们一再的驱逐和报复行动。

通常说来，这种利益的交换，是有利于定居地的居民的，因为他们无需为那些援助自己的人承担义务，而后者为了得到他们的支持，不得不预先提供相应的服务。定居者把政治联盟仅仅作为一种工具或手段，尽管在某一特定阶段，政治家们能够得到他们的支持，但不能够把这种支持保留很长时间。在特定的时期，他们从定居者那里得到的支持，与他们所能提供的援助成正比。

定居者的这种态度，影响着定居地领导者的选举以及他们的任期。在一般情况下，定居者支持的领导者在某一时期内，必然具有（或者可能具有）与政府部门打交道的资源或能力。领导者失去了这种资源或能力，很快就会被迫辞职。

1945 年，在何塞·路易斯·布斯塔门特被选举为共和国总统以后，第一次出现了在政治上有组织的侵占土地浪潮。实际上，在他正式就任之前长达 1 年的时间里，这种浪潮就开始了，到当时为止，在利马市，每 100 座房屋当中，有 15 座是非正规的，而 85 座是正规的。

美洲人民革命联盟党全力支持布斯塔门特总统，后者被认为是秘鲁社会秩序的颠覆者。这个政党深受马克思主义理论影响，它创立了一个联合党派，这个党派代表正在崛起的市民阶级的利益，成为秘鲁一支不可忽视的阶级联合力量。最终，它不仅出于需要而支持非正规定居者，而且把他们看成是实现政治理想和革命纲领潜在的后盾。在它的工会组织的倡议下，它甚至协助组织了一些暴力侵占活动。另一个左派组织也开始借鉴美洲人民革命联盟党的做法，开始为非定居地居民的利益代言，这样一来，侵占土地的行动，很快就有了维护社会公正性的政治形象。

在布斯塔门特执政时期，非正规定居者采取的这种政治参与形式，获得了极大的成功。所有得到政治保护而进行的侵占行动，均未遭受过警察的破坏（尽管在那段时期，警察采取了比以往更多的驱逐行动）。政治家参与侵占行动，有效地削弱了警察驱逐行动的效果，使普通民众的侵占行动变得一帆风顺，非正规定居地迅速增加。到 1948 年，在布

斯塔门特总统被曼努埃尔·奥德里亚将军所罢黜的那一年，在利马市，每100座房屋建筑当中，有19座是非正规的，81座是正规的。

曼努埃尔·奥德里亚将军宣布自己是总统，并且不失时机地与美洲人民革命联盟党和马克思主义左派展开竞争，获得非正规定居地选民的政治支持。在发动军事行动推翻政府之前，他曾担任过内务部长，所以，他清楚国家的问题在哪里，也能够设计出有效的策略，集中大多数党派的力量，不仅赢得非正规定居者的支持，也取悦了想维持现状的压力集团。当时，尽管暴力侵占不断增加，逐渐侵占土地却仍旧是主导模式，使得定居地人口越来越密集。其中，主要的定居地之一——波雷斯区的圣马尔廷，起初曾被称为"10月27日企业工人区"，以纪念奥德里亚将军发动政变的那一天。

通过与平民阶级打交道，奥德里亚将军使政府赢得了非正规定居地选民的支持。政府帮助定居者获得土地，提供各种服务设施，还允许穷人建设自己的家园，而主要成本并非由国家承担，这也在一定程度上，减少了政府在政治上的不稳定性。每当奥德里亚将军提供帮助时，他就能够赢得更多选民的政治支持，或者说，他起码可以使那些务实的定居者保持中立立场。

奥德里亚将军的政策，也有利于城市房地产业主和农村土地所有者。他帮助房地产业主建立起非正规定居地，这也鼓励了城市郊区的定居地建设。这些定居地使城市中心的贫民窟迅速减少，为修建新的建筑物或商业中心提供了条件，提高了在定居地周围私人土地的价值。他心照不宣地鼓励移民采取侵占行动，帮助农村土地所有者自给自足，这也有利于维持农村传统的社会结构。有的经济学家把这一时期秘鲁的城市化发展，解释为政府精心设计的一种策略，这种策略把大多数有决心、有创业精神的人们，转移到首都利马，以此减少在农村发生的冲突。奥德里亚政权也大力支持国有土地（而非私有荒地）的转让和占有，这就消除了私人土地所有者害怕遭到侵占的恐惧心理。政府实行的所谓"社区房屋工程"政策，加速了低收入家庭的住房建设，减少了政府的社会压力，事实上，这种政策，是在布斯塔门特执政时期所酝酿的。

非正规定居者自然欢迎奥德里亚实行的政策，这位领导者的仁慈态

度，使他们更容易得到房产，并能够不断强化预期财产权。根据经济学家和社会学家达维德·科耶尔的调查报告，在奥德里亚统治时期，只有15%的侵占行动遭到过警察镇压，只有10%以遭到驱逐而告终，换句话说，在每10次侵占行动中，有9次取得了成功。而且有证据显示，在这一时期，在奥德里亚政府和侵占行动领导者之间，有过某些串通和共谋的行为。当然，这种串通和共谋，并不是总统本人所参加的，而是其政治集团的代表或领导者。这一事实向非正规创业者展示出，政治集团把他们看做一种强大的政治力量（如同北美人民联合革命党和马克思主义左派曾经有过的情形一样），而城市移民也能赋予奥德里亚的独裁统治以必要的“合法性”。

需要指出的是，奥德里亚政权的存在，并不完全依赖非正规创业者的支持。或许是当权者还记得，在过去，定居者曾给予北美人民革命联盟党以支持，而这个党派失去权力，随即马上遭到移民的抛弃，因此，奥德里亚采取了宗族族长式的态度：他从未给予非正规创业者土地所有权，这就使得他们不得不依赖政府，并长期“效忠”总统本人。

政府的反对派没有允许总统垄断这块政治领地。1954 年，在利马，每 100 座建筑当中，有 28 座是非正规的。贝尔特兰在他主办的两份报纸——《秘鲁新闻报》和《时事报》上，肯定并赞扬了秘鲁迪沃斯城发生的土地侵占行动。他希望借此打击奥德里亚政权，获得普通民众的支持，同时也想让公众关注城市移民增加所导致的危机。贝尔特兰的雇员在《秘鲁新闻报》的印刷厂里，还策划并组织起一次土地侵占行动，赢得了贝尔特兰的政界朋友以及与雇员一同工作的印刷工人的支持。4 年以后，在曼努埃尔？普拉多第二任政府期间，更确切地说，在贝尔特兰被任命为部长委员会主席以后，开始努力为普通民众提供住房，而贝尔特兰采取的方式，是建立起像本塔尼亚这样的卫星城市，作为国家未来城市化的一种手段。

不过，此时想改变当前现状，已为时过晚。到 1961 年，在贝尔特兰卸任的那一年，非正规创业者通过自身努力，已经使利马的每 100 座建筑当中，有 41 座是他们自己建立起来的，而正规居民建立了余下的 59 座。

法律上的承认

第四个阶段到来的标志是：政府第一次给了非正规定居地以法律认可。他们承认定居地的存在，并尽可能使之接受一系列特殊的运行机制。

政治家的积极参与，促进了定居地的迅速发展。当时，使用暴力侵占的方式，以增加新的住宅区的数量，导致了社会资源的巨大浪费，这种现象越来越明显，解决方案就是承认现存定居地的合法性，于是，1961 年 2 月，政府发布了 13517 号法案。实际上，在此之前长达 16 年的时间里，非正规定居地的问题，成了国会激烈而沉重的辩论主题，所有的政治派别都卷入其中。

13517 号法案，试图去开创一个崭新的时代。从法案公布的那一天起，它就承认了定居地的存在，并且使居民财产的合法化成为可能。它使政府开始确立城市发展的政策。不过，政府所做的每一次让步，都设置了苛刻的条件。

法案的颁布，确定自 1960 年 9 月 20 日起，对现存非正规定居地进行改造和整顿，并且予以合法化，这种举措符合国家的利益，不过，法案对待侵占土地者非常严厉，如同对待正规定居地本身的姿态一样。它迫使侵占者遵守某些强制性标准，但最终没有并解决侵占土地或者建筑房屋的问题，只是给现存的定居者强加了各种条件。定居者只有满足这些条件，才能够得到合法承认。对于那些想获得某种合法性的非正规创业者而言，13517 号法案，可以被视为正规社会对他们施加的一种经济成本。

同样，尽管法案提供了获得正式产权的机会，但也提供了一系列歧视性的规定。它以保护定居地居民，防止被投机商利用为借口，规定定居地是不可分割的，定居者不能出售、租赁或进一步划分定居地。自定居者得到产权证书起 5 年之后，才可以真正拥有对土地的所有权。自由与民主学会已经做出评估，为了得到产权证书，非正规创业者必须等上 20 年，因此，这种法律上的限制，实际上至少要延续 1/4 个世纪之久。

尽管非正规创业者最终能够得到产权，但他们是被剥夺了很多权利的产权所有者，他们无法进入房地产市场，不能够同正规社会进行公平竞争。

同样，尽管法案承认非正规组织的存在，但并未将它与正规社会的管理机构等量齐观。它甚至给定居地确立了一个强制性的机构模式，称为“定居者协会”，这种协会在发挥作用、行使职能之前，必须得到行政机关的批准。在 1961 年之前建立起的所有协会，必须遵守这种新的规定。法案禁止非正规创业者选择其他形式的管理机构，而且不许定居者从属于一个以上的协会。法案还做出规定：到了按照法律分配地块的时候，正规居民所在协会的成员将拥有优先权。这实际上是一种法律上的歧视，这也让人看清了大多数政府法律条款的本质，以及他们对待定居地的态度。

另外，在确立未来政府政策的过程当中，13517 号法案禁止非正规者继续采取侵占行动，剥夺了随后出现的定居地得到正式承认的可能性。它要求政府采取行动，建设城市公共开发区，代替非正规的定居地。不过，以上规定均没有获得成功。

对于新的定居地实行禁令，是想在原有非正规定居者和新的非正规定居者之间诱发不和与争端。它依据的假设，是现有定居地得到更多的认可和利益，将会大大诱发侵占数量的增加。但是，认为一种新的法律会中止一股社会趋势，是天真而幼稚的，毕竟，对于非正规创业者而言，在较长时期内，这种法律意味着市政当局将逐渐承认土地所有权，并且使非正规定居地合法化。

1962 年和 1963 年的选举运动，很快产生了新的问题。不同的政治派别都许诺进行农业改革，这导致了农村地区农民侵占土地的浪潮。政治家们的承诺，在城市地区有着同样的效果。在那里，非正规创业者已学会解读对自己有利的政治条件。13517 号法案的本质，只是在某种程度上减少以非正规方式获得产权的成本，却使得以正规方式获得产权的成本保持不变，这导致侵占行为继续进行。在城市中心地区的许多租户，预见到贫民区有可能被划分为边缘区域，所以，他们也产生了骚动。从 1962 年到 1963 年，在短时期内获得权力的军队政府，把这种城

市骚动解释为城市民众过分极端化的行为，所以，在那段短暂的时期内，47%的土地侵占行为都遭到了驱逐。

1963 年，旨在“解放秘鲁”的费尔南多·贝朗德·特里赢得了大选。他开始掌权，并成为众望所归。新政府却强化了 13517 号法案，野心勃勃地推行修建公用城市住宅区的计划，因为仅仅通过限制侵占土地的行为，显然无法使问题得到解决。但是，城市公共发展区并没有如期待的那样获得成功。多年来，它们在非正规定居地的房屋建筑比例，从来没有超过 16%，而且其自身所具有的特性，从未真正满足利马新的定居者的需要。例如，他们给每个人提供的平均住房面积为 18 平方公尺，而其他定居地则是 25 平方公尺。或许法律的认可最重要的意义，不是提供给人们一种安居乐业的方式，而是使之产生更大的向往和期待，希望在城市里得到长久的、稳定的落脚点。1968 年，当贝朗德总统在一次军事政变中下台后，非正规创业者已经控制了利马城市化的发展，那一年，在修建的每 100 座房屋当中，有 57 座是非正规的，只有 43 座是正规的。

与政府的对立和冲突

第五个阶段的标志，是非正规创业者在与政府首次大规模的对抗中，取得了政治上的胜利。

从 1968 年到 1975 年，拥有武装力量的革命政府，由胡安·贝拉斯科·阿尔瓦拉多将军掌权。当时，人们的不满情绪开始蔓延，因为在前政府期间，他们有太多的期待都未得到满足。规模越来越大的非正规定居地的居民，原本期待政府提供必要的帮助，到头来，他们发现这种帮助微乎其微。还没有落脚的非正规创业者，却不得不采用非法侵占行动，不得不做出难以避免的牺牲，不得不采用暴力行为。正规财产的拥有者害怕土地遭到非法侵占，他们惊讶地发现，法律根本不能阻止这些侵占行动。政治家和政府官员明显地感受到，他们的力量是有限的，付出的努力没有产生任何效果。知识分子则认为，问题在于国家缺少“机构改革”，而他们对于改革的目标和方向却一无所知。

军队政府决定冒险解决所有问题。他们同社会主义知识分子结成联盟，直接参与到定居地组建当中，而此前没有哪个政府这样做过。作为国家援助的条件，他们给非正规创业者强加一种新的“标准模式”：“住宅区委员会”，通过政府直接干涉，并在提供技术支持的掩饰之下，建立了用以控制定居者的一种体制。

但是，想把定居者封闭在一个僵化的系统里，是一种不可能实现的奢望，他们的社会体制，要比政府官员想象中复杂得多，也活跃得多。从一开始，非正规创业者建筑房屋的速度，就远远超过城市社会的正规定居者。大多数人都想在固有的房屋上，建起二层楼用以出租，尽管这是不合法的。虽然政府下达了禁令，那些年代久远的定居地的房屋，还是不断地被销售出去。人们开始兴建公路、人行道，并想方设法获得各种服务设施。在整个城市里，非正规的贸易、生产和运输越来越繁荣。尽管法律制度设定了许多不利条件，但新兴市场经济正蓬勃兴起，所以，对这种经济体系强行加以划分和干涉，显然是不明智的。政府的努力，只能使他们和非正规创业者的关系更紧张，从而带来更多的对抗和冲突。

在首都的城市化进程中，由于公共住宅区域发展计划并没有占据主导地位，侵占行动不断持续。军政府不想看到这种潮流继续蔓延，他们相信，只要发布一道强制性的法令，就可以中止这股潮流，所以，从1968年到1970年，警察驱逐了79%的新的侵占者。政府的这种暴力压迫，于1971年突然中止，当时，一次大规模的暴力侵占行动，从各方面推翻了政府的禁令，诱发了一次内阁危机，导致政府被迫通过了新的法令。

1971年4月29日，在帕姆普罗纳发生了一次大规模的侵占行动，地点是在伊玛丘里·沃尔金学院。这所学院隶属于一个基督教会，参加者当中，包括教会的副主教和后来成为主教的路易斯·巴姆巴伦。侵占行动扩展到附近的公共地带和私人土地上，参加者有成千上万人，被认为是近代史上最大的一次侵占行动，远远超过了迪奥斯地区的修达斯和科马斯侵占行动的规模。

军政府派驻警察进行驱逐。在驱逐行动当中，侵占行动的一个领导

者被打死，许多人受伤。那些侵占者也不是没有收获：他们抓住了一个警察局的指挥官，并且发出威胁，如果警察还要继续驱逐他们，他们就会把这个指挥官杀死。这种激烈的冲突还是第一次出现，这一事件，成了所有报纸和杂志的头条新闻。这次侵占行动，被认为是定居者普遍不满的大规模爆发，它给独裁制度提出了一个严肃的课题，而政府此前一直宣称，他们代表的是各方人民的利益，并要建立一种革命性的纲领。

当时的内务部长，阿尔曼多·阿尔托拉·阿兹卡拉特将军，在1965年曾领导军队，严厉镇压了游击队的反颠覆运动，从此声望大振。他宣布侵占者本身是无辜的，他们只是听信了侵占行动领导者的蛊惑，后者为实现险恶目的而操纵他们。但是，在与巴姆巴伦的交锋中，他犯了一个很大的错误。在侵占行动最激烈的日子里，巴姆巴伦一直在行动现场，并且为在冲突中牺牲的定居地领导者萨尔瓦多尔·萨尔迪瓦尔举行了大规模的露天葬礼，部长把主教的态度看成是一种挑衅，下令逮捕他并关进监狱。基督教会极其愤怒，谴责了这种“极端无耻的行为”。作为回击，阿尔托拉组织起“合法的定居者”的游行和集会，支持政府的立场。不过，萨尔瓦多尔的牺牲和教会的干涉，使得侵占行动具有了更大的组织力量和道义力量，政府担心会发生更多的侵占行动。巴姆巴伦于5月13日被释放，阿尔托拉也在四天后被迫辞职。

这次侵占行动，显然是经过精心策划的，因为它选择的时间，恰逢美洲国家发展银行董事局在利马召开会议。美洲国家发展银行此前曾提供大量资金，用于秘鲁建设各种房屋工程，这次事件吸引了国际的关注，使侵占者拥有了更大的影响力。侵占者通过这种方式，也吸引了其他独立媒体的兴趣，他们通过这一事件，着力渲染了秘鲁现政府一方面宣称寻求社会公正，另一方面却对帕姆普罗纳侵占行动激烈镇压的矛盾性。

非正规创业者获得了一次罕见的胜利：他们第一次把一国的内务部长赶下了台，而且是一个拥有大权，素来以强人著称的部长。在这种情况下，侵占者和政府之间达成了一种妥协：侵占者同意搬进一处政府选定的地址，政府还提供资金，提供了各种公共服务性设施。就这样，那里出现了“比拉萨尔瓦多尔定居地”，据说，当初起名的目的，就是为

了纪念在侵占行动中牺牲的萨尔瓦多尔。

帕姆普罗纳侵占行动，影响了军政府后来对于新的定居地建设的态度。尽管 13517 号法案对于侵占行动的禁令仍然有效，不过为实现这一目的，将国有土地的侵占者进行重新安置的政策，被再次恢复使用，但是，政府这次采取的方式，是为各个定居地提供服务设施，而不是为侵占者建立城市公共住宅区。

就这样，政府采取了一种自相矛盾的立场：侵占行动仍然是不合法的，但由于政府采取了“革命性的态度”，任何时候出现侵占行动，他们都会承认一个事实——人们需要地块，并在上面建起房屋，因此，政府就会尽可能把他们进行安置，这可以达到双重目的：首先，可以确保公平性；其次，可以避免非正规定居地带来的城市问题。这种立场，鼓励了更多的侵占行动，因为侵占者确信军政府可以“高抬贵手”，在现有的“收留地”重新安置他们。

帕姆普罗纳的侵占行动，也强化了军政府在政治上控制定居地的愿望。当时，阿根廷和乌拉圭与城市游击运动打交道的经验，强化了政府的这种忧虑，政府高层害怕人民的政治激进化，决心同美洲人民革命联盟党以及左派进行竞争，争取对非正规定居地的影响力和控制权，他们意识到，任何宣称奉行改革路线的政府，只有获得更多的支持，才能够得到“合法性”。

军政府决心采取对策，避免发生在帕姆普罗纳那种因权力失控而导致的事件，他们建立了“全国社会动员支持体系”（又称“SINAMOS 体系”），准备借此强化政府同定居地的关系。最初的想法是使用这种体系，对定居地的居民进行动员、组织和控制。他们把定居地转变成“样板农村”，在那里对土地进行分配，居民可以进行各种经济活动。“比拉萨尔瓦多尔村”被确定为试点之一，这可能是因为侵占者在那里采取的行动，直接导致了内务部长下台，而且，那里也建立起第一个城市自治聚居区，对那里进行控制，可以使政府获得更大的政治影响力。

城市自治聚居区计划，显示了政府的双重野心，他们既想建立样板定居地，同时又想在政治上控制那里的人口。聚居区是由一种复杂的隶属制度所构成的，由一个书记负责领导，处理各种各样的问题，包括：

实施法律规定，解决土地争端，实行教育制度，提供福利和卫生设施，管理物品的生产和销售。SINAMOS体系，使政府对定居地的管理变得极权化。一段时间以后，这一体系归于瓦解，不管是SINAMOS体系还是城市自治聚居区计划，后来都逐渐失去了影响力，主要是因为政府对于定居者的控制是有限的，他们提供给定居者的利益，仅仅限于基本的服务，却没有影响到他们的经济和社会活动。定居者们自发建立的组织，更加实用和有效，更能够代表居民的利益，而政府提供的那些官僚化的中央极权制度，根本无法满足他们的要求。

尽管在贝拉斯科下台后，SINAMOS体系仍维持了一段时间，但顶多是在1976年和1977年，解决了非正规定居地的一些法律方面的事务，到1978年7月，它最终烟消瓦解了，城市自治聚居区计划，也未按照其设计者所希望的那样发挥作用。1983年，当政府把“比拉萨尔瓦多尔村”提升到“区”的范畴以后，它就彻底失去了意义。

严格地说，这一次，非正规创业者在所有战线上都击败了政府。尽管贝拉斯科曾做出努力，试图确立一种新的革命性的法令，实施必要的改革，然而，他在1975年就被他们自己的武装力量赶下了台，而在那一年，在利马所建起的每100座房屋当中，有62座是非正规的，只有38座是正规的。

行业协会与合作社的出现

在非正规定居地发展的第六个阶段，非正规创业者利用贝拉斯科开创的农业改革，把农业用地非法转化为城市用地，并由此建立起第二条战线，进一步推动了非正规定居地的发展，此时，意味着第六个阶段的开始。

秘鲁政府从1950年起，一直试图规划城市化发展，以解决无法控制的移民浪潮，实际上，一直到20世纪70年代初期，当军队政府开始进行农业改革的时候，官方部门才采取措施，使城市边界变得清晰化。在城市边缘以外的现有耕地，都要重新进行分配。为了进行城市化，规划者为城市增长范围划定界线，其中包括一部分耕地，因此，这些耕地

就不会受到农业改革的影响。

农村土地所有者希望他们的土地被划进这种增长区域中，他们千方百计运用自身的政治影响力，或者不惜采用各种贿赂手段，确保大批城市化区域确立以后，他们的土地可以不受农业改革的影响。军政府越来越产生怀疑，遂命令土地所有者在 5 年内，将他们的土地全部城市化，而那些在此期间内，无法得到充足资金、客户和房屋的土地所有者，不得不同行业协会和合作社打交道，进行土地销售和转让。

在 20 世纪 70 年代以前，由行业协会和合作社组建的定居地，主要出现在圣托约、韦埃尔塔、佩德雷加尔、安谢塔等城市，它们有很多贫民区，因此，定居地大多位于农业用地上。在贝拉斯科执政时期，非正规土地出售的规模越来越大，成了非正规创业者挫败政府的另一种方式。

农村土地所有者希望他们的土地被划进这种增长区域中，他们千方百计运用自身的政治影响力，或者不惜采用各种贿赂手段，确保大批城市化区域确立以后，他们的土地可以不受农业改革的影响。军政府越来越产生怀疑，遂命令土地所有者在 5 年内，将他们的土地全部城市化，而那些在此期间内，无法得到充足资金、客户和房屋的土地所有者，不得不同行业协会和合作社打交道，进行土地销售和转让。

在 20 世纪 70 年代以前，由行业协会和合作社组建的定居地，主要出现在圣托约、韦埃尔塔、佩德雷加尔、安谢塔等城市，它们有很多贫民区，因此，定居地大多位于农业用地上。在贝拉斯科执政时期，非正规土地出售的规模越来越大，成了非正规创业者挫败政府的另一种方式。

市政当局的承认

第七个阶段出现的标志是：市政当局被迫允许当初的非正规定居地转变成正规住宅区，而且，假如定居地履行一系列合法转化手续，它们也不必接受某些特殊的限制型规定。

在军政府掌权的第二个阶段，也就是从 1975 年到 1980 年，他们都

遭到了全面的失败，他们无力阻止和控制各种侵占行动，而在政府实行的农业改革的基础上，协会和合作社却可以非法获得农业用地，城市化的非正规的发展，看上去似乎是不可逆转的。

正是在这样的背景下，1979 年通过了 22612 号法令。在承认普通定居者所有权方面，这一新的法令，就像是一座里程碑，它做出规定：只要定居地完成 13517 号法案所确立的合法化过程，它们就可以成为正规的城市住宅区，因此就有资格被重新划定为城市辖区。政府修正了 1961 年法案中一个行政方面的错误，该法案没有确保定居地可以享有的最终地位，没有把它们置于同城市传统住宅区同等的范畴内。这一新的规定，强化了预期财产权的可靠性和稳定性，承认非正规定居地是形成城市住宅区的另一种方式。大部分事实使市政当局相信，1961 年颁布的法案，没有处理好某些暂时性的城市化异常现象，实际上，这些异常状况，通过某种法律和官僚程序，就可纠正过来。从另一方面说，这种现象反映出人们渴望拥有个人财产的愿望。

这种认可，标志着中央政府参与定居地内部运作这一愿望的终结。在同一年，新的宪法的起草者，把解决非正规定居地的责任转移到市政当局身上。到 1979 年，非正规状态进一步发展，在首都的每 100 座房屋当中，有 65 座是非正规的，只有 35 座是正规的。

个人财产和非正规组织得到承认

第八个阶段出现的标志是：市政当局加速了财产权的分配过程，并且承认非正规组织是非正规定居地合法的代表者。

中央政府把定居地问题转嫁到自己身上，市政当局没有别的选择，只得调整自己的行动，去满足选民的愿望。换句话说，就是给予选民一直所要求的权利：为个人财产获得合法的所有权。

多年以来，市政当局对于这一过程的态度，处在不断变化当中。总体而言，从 1961 年到 1980 年，在大约 20 年时间里，在所有被认可的定居地当中，只有 20% 左右得到了合法的所有权证书。在 13517 号法案颁布的最初 10 年，大约颁发了 8000 个所有权证书。从 1971 年到 1972

年，SINAMOS 体系的实施，使定居者迅速获得了7000多个许可证，不过，这一数字很快呈现下降，从1979年到1980年，仅仅颁发了1000多个所有权证书。

SINAMOS 体系忽略了颁发证书的关键环节之一，即技术层面的工作，因为在定居地上建起的房屋，经常出现重新规划或改建等情形，当其前任操作者所做的技术性工作突然结束以后，接替者就难以继续进行这一进程。而且，对于 SINAMOS 体系的操作者而言，他们更大的兴趣在于公共财产，而不是个人财产，正如他们的一份秘密文件所揭示的那样：

> “上面描述的合法化过程，对于边缘居民而言，有着某种不利的影响，因为当家庭和社区的某一部分出现瓦解之后，它才会发生作用，这就严重削弱了社会凝聚力，而这种凝聚力是由各个定居地组织在侵占行动的早期，通过自发的组织而获得的。合法化过程在非正规定居者当中，引起了激烈的争论，正如在合法化的住宅区，也暴露出的成堆的诉讼现象一样。”

一个民主化法令的出现，极大地改变了这一见解，而且显示出市政当局一直以来，犯了怎样的错误。事实证明，人们需要的是个人财产权，而他们对于社会化社区生活模式的兴趣，更多的是停留在口头上。1980年，当利马市政当局在被重新选举出来以后，这种渴望个人财产所有权的愿望，最终获得了一种政治上的表达。市政会希望巩固它的选民基础，并赢得下一次选举的胜利，他们意识到，非正规定居地的选民，更关心的是他们的土地，所以，市政会决定满足他们的愿望，授予他们所有权证书，而不是从上至下地强加一种理想化的社区模式。在埃德瓦尔多·沃雷戈担任市长期间（1981～1983年），利马市政会放宽了许多要求和限制，颁发了超过25 000多份土地所有权证书，创下了一个记录。在1983年的市政选举中，由阿尔丰索·巴兰特斯领导的马克思主义左派获胜，而市政会继续颁发所有权证书，满足人们渴望获得土地私人所有权的愿望。不过，根据自由与民主学会的统计，在1986年7月，由马克思主义左派所领导的市政当局所发布的有效所有权证书，不

到11 000份。

市政会承认，定居地的组织机构自主权，也是定居者久被拖延的另一种愿望。为此，他们发布了192号法令，要求创建“定居者协会”。这一法令没有为组建定居地而确立一种标准模式，相反，它承认定居者即使没有事先批准，也有权利参加到协会当中。它给予接受法律监督的任何组织以合法的地位，甚至包括那些未经合法程序但实际存在的定居者组织。这一法令，确认了政府对于定居者协会地位的承认，尽管这一组织的主要职能，是执行侵占行动以及其他非法行动。

政府鼓励非法侵占行动

第九个阶段的标志是：由于法律体制缺乏效力，所以政府索性采取了非法体制制度，鼓励国民以非法侵占行动的方式，满足自己居住和生存的需要。

1984年7月15日，7000个家庭发动了非法侵占土地的行动。他们侵占了瓦伊坎峡谷地区附近的中央公路周围，长度达18公里，面积约640公顷的土地。这次侵占，是利马市政会策划、组织和进行的，大多数侵占者是企事业单位雇员，或者属于某些正规和非正规的定居者组织。根据自由与民主学会收集的资料，瓦伊坎峡谷地区最初的侵占者，隶属于11个市政会所承认的定居者组织。在这些组织当中，有两个分别是市政会和阿特比塔尔特区居民委员会的下属单位；一个组织由国家文化学院的人员所构成，因为他们需要一块地皮作为考古发掘地；还有一个组织是由建筑学院的人员所组成的。所有这些未来的定居者，都与市政当局有着某种特殊关系，而且都与房屋问题联系在一起，这使得他们成为利益集团，也很容易被政府动员起来。

政府在判定土地归属问题上进展缓慢，一再拖延，另外，土地所有权必须经由建设部批准，才最终移交给市政会处理，所有这些激怒了市政当局，他们愿意为侵占行动大开绿灯。德瓦尔多·沃雷戈市长本人，就被无休止的文牍主义折磨得苦恼不堪，在侵占行动发生的两个月之前，他就向当时的建设部部长哈别尔·贝拉尔德·阿斯皮亚加大肆抱

怨，而后者自己也承认，由于不可能加速行政审批程序，所以，侵占瓦伊坎峡谷地区是唯一的解决方案。

一个是利马市市长，一个是建设部部长，都属于政治重量级人物，他们自身都不能处理好既有的立法程序，不得不诉诸于侵占行动，这一事实让人们更加清楚，法律制度根本无法为人们提供住房。可是，和非正规创业者不同，政府官员不熟悉侵占行动的运行机制，即法律之外的规则和体系。

侵占行动发生一周之后，来自沃拉修·塞瓦约斯定居地的人们，由海美·苏别塔·卡尔德隆领导，试图进入瓦伊坎峡谷地区。在同最初的侵占者发生一场暴力冲突之后，他们很快被撵走了。8月和9月，类似冲突仍不断发生，而胜利者总是那些由市政会所支持和撑腰的定居者。10月8日，8000个定居者展开了另一场激战，这一次，他们使用了燃烧瓶、自制手枪和炸弹，数十人受伤，城市保安员也不得不参与进来，恢复秩序。

这些冲突一直持续到10月底。由于一再遭到失败，沃拉修·塞瓦约斯的定居者非常恼怒，他们聚集了大约3000多个男人、女人和孩子，10月27日凌晨，他们侵占了沃拉修·塞瓦约斯最右侧边界线附近的私有土地。他们在那里建立了一座新的定居地，并能够从市政会提供给瓦伊坎峡谷地区的公共服务设施中获益。11月和12月，暴力冲突仍在持续。正当这场风暴似乎要平息下来时，海美·苏别塔，沃拉修·塞瓦约斯定居地以及这个新的定居地的领导人，却突然神秘地被人暗杀了。

这些暴力活动的出现，是因为市政当局不熟悉非法体制的规则。当非正规创业者策划一场侵占行动时，他们总是通过讨论和协商而采取行动，对共同利益进行全面地衡量。他们组织起必要的人数，以覆盖全部区域。他们会建立起一种制度，吸收更多的随后要求加入定居地的成员，并给予当地居民以优先权。这样一来，侵占行动就有了强大的运转的力量。定居者能够把力量组织在一起，为定居地进行设计，分配地段，组织自我保护，维持治安，同市政当局协商，一切都有条不紊地进行。遗憾的是，市政会无视定居者参与合作、要求权利的愿望，他们提供的是一种理想化的模式，以强制性命令来决定定居地的未来，这实际

上是剥夺了侵占行动的基础，破坏了侵占行动的核心力量。市政会组织的侵占，不是经过协商而达成的，而是一种授权和批准。由于各方的共同利益没有得到重视，所以，他们在内部就展开斗争，而不是彼此合作，最终获得支持的，只是那些被市政会所承认的组织，这就排除了新成员加入侵占行动的可能性，尽管他们很想在定居地落户。

瓦伊坎峡谷地区发生的侵占行动，最大的意义，就是非正规体制击败了正规体制，而且也使后者受到了“感染”。

对行业协会与合作社的迫害遭到失败

第十个阶段的标志是：非法土地出售得到了法律的承认，并被看成是获得土地和房屋所有权的另一种非正规途径。

从 1975 年开始，行业协会和合作社发展壮大，并大规模销售农业用地，将其转变成城市用地，这使得利马出现了数百座新的住宅区，数千座新的房屋。仅仅在 1985 年，45 个协会和合作社，就销售了大约 60 万平方公尺的土地。他们在大众媒体上大规模地刊登广告，尽可能吸引更多的购买者和入住者。里马克河谷地区的非正规房屋，多得不计其数，超过了北部的奇雍区和南部的卢林区。在这种情况下，协会和合作社的销售活动，不可能不被市政当局所注意，他们在报纸上连篇累牍地发表文章，谴责了这些销售活动，并采取行动，处罚了那些没有许可证，擅自把农业用地城市化的违法者。市政当局对他们课以大量罚金，捣毁销售办公室，甚至对非正规的经纪人进行法律追究。

市政当局发现，所有这些措施，根本无法清除掉成千上万人在非正规定居地建设的房屋。清除这些房屋，把那些不受欢迎的定居者赶出去，无论是在成本上、在道义上，还是政治意义上，都是不可接受的做法。市政当局没有别的选择，实施破坏性行动不到 1 年，就不得不全面“收兵”，再次回到使非正规定居地合法化的轨道上。他们不得不发布命令，对定居地进行人口普查，以便“使局势稳定下来”。

1985 年 1 月 12 日，政府颁布了 24071 号法案，要求房屋建筑合作社在 60 天内，给予其成员以所有权证书。尽管这一措施仅仅指向合作

社，而且可能是因为合作社在秘鲁似乎享有某种政治豁免权，但也证明国会第一次心照不宣地承认：非法的土地销售，是获得财产权的一种必要手段。这对于非正规创业者而言，无疑是一次重大胜利。

非正规定居地的发展突飞猛进。市政当局曾尝试过在法律之外，去解决协会和合作社的问题，却根本无力对协会和合作社进行任何限制，这进一步削弱了国家的法律体制，增强了通过非正规方式获得财产权的力量。1985 年，对于土地的侵占进一步升级，就像内务部长阿贝尔·萨里纳斯在国会所做的陈述报告中指出的，在同年 10 月份，发生了多达 282 次的新的侵占行动。

1985 年. 在利马建起的每 100 座房屋当中，有 69 座为非正规创业者所有，只有 31 座属于正规居民。

获得个人财产权的漫长征途

通过以上分析可以发现，哪一种制度不接纳定居者，后者就会极力反抗。这并不是说，非正规定居者只能生活在无政府状态中，他们能够建立起另一种制度，去实现最基本的权利要求。

就非正规定居者而言，这种权利就是土地和房屋的财产权。非正规定居地的历史，就是非正规创业者为获得私人土地而不断斗争的历史。

多年以来，从人们给定居地的命名中，我们可以看到，他们为获得私有权而进行的奋斗。从最初的官方名称“住宅区”，一直到“新城”、“边缘人定居地”，直至“城市人定居地”，这些不同的名称能够展示出，他们是怎样想方设法，逐渐提高在城市里的地位。

在此过程中，政府的干涉不断减弱，他们的退却和失败体现在：连续几届政府部门，都在与定居地打交道，最终往往无果而终。在1957～1985 年之间，由不同的政府办公室负责处理定居地问题，平均每两年半时间，办公室就要进行更换。按照年代顺序，这些办公室包括：1957 年的内务部和警察辖区办公室，同年设置的技术辅助办公室，1960 年的国家建筑院，第二年设置的全国房地产公司，1963 年的全国建筑协会，1969 年的国家房地产部，1971 年的“全国社会动员支持部”，1978

年的城市开发部和非正规定居地办公室，1981 年的“各省边缘人定居地管理部”。从 1957 年发生的一次与警察发生的冲突事件开始，经过许多年的奋斗，非正规定居地的规则和体系，“击败”了无数位政府专家和政治家，最终使解决所有权问题的责任，转交给了市政当局。

需要指出的是，在非正规创业者当中，占主导的法律之外的规则和体系，以及非正规组织的主要功能，几乎一直完好无损，处于强有力的保护之下，定居者获得个人财产权的能力，得到了进一步提升，而没有被迫接受集体所有制。当然，在非正规定居地那里，也实行过某些集体所有制政策，但它们是为了弥补公共设施的缺乏，并能使居民在赢得私有权方面显著受益。

在 1961 ~ 1981 年期间，私人拥有的房地产，在利马增加了 375%，而出租房屋数量下降了 34%，这意味着人们放弃了农村土地，以及在贫民窟的出租屋，转而生活在非正规定居地，生活在这个新的家园里，这样，他们就积累起基本的物资，加入秘鲁人民创立的最初的市场经济体系。最终，在有着大量非正规定居地的利马市，非正规定居者占有的房屋比例，超过了正规住宅区的比例；在特里温佛市的非正规住宅区维亚马里阿，超过 99% 的房屋归居住者所有；而勃雷纳实际上并没有非正规房屋建筑，但这个地区所有的房屋当中，只有 28% 为房主所占据，其他住户都是非正规创业者。非正规体制的发展，使得拥有房屋产权的低收入居民比例，远远超过中等收入居民比例。

非正规定居地的发展，使利马没有变成面积庞大的贫民区。自由与民主学会做过调查，得出的结论是：如果不是因为有了非正规定居地，勃雷纳、塞尔卡多、巴兰科这些地方今天的人口，就会比目前分别增加 91%、85% 和 81%，里马克区的人口会增加 45%，马尔区的马格达莱纳将会增加 48%，而林塞将增加 58%，苏尔基约将会增加 59%。从另一个方面说，维克托里亚将会增加 32% 的贫民区，米拉弗洛雷斯的贫民区将会增加 25%，普埃乌洛里夫雷将会增加 17%。而且，假如贫民窟四处蔓延，那么，由非正规定居地所创造的 83.198 亿美元的价值，事实上永远也不会产生。而在利马增加的贫民窟的价值，仅仅是 4.6 亿万美元，只占非正规创业者创造价值的 5.5%。

非正规定居地的发展证明，它比贫民窟要先进许多。非正规创业者创造了一种私人化的、法律之外的财产权制度，在此之前，任何国家法律体制均未能做到，后者根本无法使那些出身低微的移民，在短时间内，就使定居的土地产生惊人的价值。

不过，非正规的制度也不是无可挑剔的。在通过非正规方式获得土地方面，非正规创业者的机会是有限的，而且会产生大量的资源浪费，这是因为侵占行动或非正规土地的转让和出售，以及非法状态下的某些不确定因素，为他们的活动带来了相当高的经济成本。由于法律上的歧视，人们所获得的财产权大打折扣，而且，这种体制是不稳定的，当其他人试图侵占他们土地的时候，这种制度无法提供有力的保护。缺少合法而有效的财产权，对于非正规定居者永远是一种隐忧。

正像在后面的章节里，我们将会看到的那样，上述情况，对于所有非正规体制而言，都是普遍存在的现实。我们生活在经济成本很高的社会里，法律提供的机会，并不能为所有秘鲁人同等地享有。

尽管如此，从农村迁移到城市，成为非正规创业者的人们，经过多年奋斗，最终慢慢接近了他们的个人财产权，并使政府和社会渐渐屈服。从 1915 年开始，尽管国家颁布了各种各样的限制性法令，但最近 70 年来，在首都利马，非正规城市化发展仍不断持续，而且，它不只出现在圣伊西德罗、恰克拉科洛拉达、沃兰提亚等城市辖区，也出现在里马克河流两岸，出现在房地产开发区以及首都的边缘地带。

第3章

非正规贸易

随着城市人口越来越多，城市空间逐渐被非正规房屋所占据。其他类型的经济活动，也经历了同样的发展过程，其中就包括商业贸易。尽管国家法律想在各方面加以控制，但人们还是游离在法律之外或公然违抗法律规定，从事大规模的贸易活动，这标志着非正规贸易的诞生。这种贸易，基本上是在街道进行的，可称之为街道销售。它在商贩们建立的市场上，也蓬蓬勃勃地开展起来，因为商贩们想摆脱沿街销售的状态。

城市的大街小巷，是对所有人开放的，人们首先开始了街道销售。他们销售各种商品，提供各种服务，从事各种交易。他们无需得到许可证，无需开发票，无需缴税。政府让他们提前缴纳了部分费用或所谓的“特许权税”，所以，某些贸易得到了免税权利。对于商贩们在街道的贸易活动，市政当局常常熟视无睹，任其不断发展。

从另一方面，非正规市场也逐步发展，不少商贩一直在街道上零售，渴望结束这种不安定和无保障的情形，于是开始建立自己的市场，违反有关街道销售的法律规定。某些正规商家也如法炮制，或者与他们合作，成为他们的客户。无论是哪一种情况，这些市场都违背国家规

定，并且逐步得以建立。

自由与民主学会对街道销售的调查发现，没有谁对利马商贩数量有确切了解。国家统计院进行的调查表明，1976年，在首都29个主要辖区，街道商贩共有58 284人，而在随后10多年里，对于商贩数目的调查，始终没有精确的数字。人们认为，街道商贩大约在20万~30万人之间，而市政当局（包括市长阿尔丰索·巴兰特斯在内）给出的数字，是40万人或者50万人。

统计数字的不一致，迫使自由与民主学会自行收集数据。1985年1月，对国家统计院在1976年的调查中覆盖的地区，自由与民主学会进行了新的调查，得出的结论是：在这个城市里，街道商贩的数量是84 327人。1年以后，即在1986年1月，再次进行了同样的调查，这一次得到的数字是91 455人，由此看来，在1976~1985年之间，每年平均增长率是4.6%，而到了1985年，这个数字达到了8.5%。调查进一步显示，大多数商贩都来自贫穷的居住区。在城市15个辖区进行零售的所有商贩中，80%来自低收入居住区，这些居住区范围很大，占了这些辖区总面积的21%。在圣马尔廷区和比克多里亚区，低收入居住区的比例各占11.5%。低收入居住区所占比例最小的，分别是圣沃尔哈区（0.5%）、圣伊西德罗区（0.1%）和莫利纳区（0.1%）。

调查还发现，91 455个商贩，只占了79 020个摊位，他们在那里兜售商品，或在大街小巷四处叫卖，这意味着在通常情况下，商贩是自行经营的，不过某些工作要同他人合作进行，或者充当别人的雇员，而在此过程中，一种非正规的交易体系在发挥作用。另外，街道销售是一种特殊性质的经济活动，在现有摊位当中，59.5%是用来销售食物的，17.5%用来销售私人物品，13.7%是提供服务性工作，而余下的9.3%是提供家用设备和办公设备。

调查还发现，90%的街道商贩在年龄上，都属于经济活跃人口（EAP），其中54%是女性。

所有这些数据揭示了一个事实：就像传统的非正规定居者一样，街道商贩对于国家经济的贡献是巨大的。根据自由与民主学会的调查，大约有294 000人直接从事这样的贸易，包括商贩本人以及依赖他们的亲

属。还有两万人是间接从事这种贸易，比如给街道商贩提供商品的客户，这样，相对于城市街道的每 4 个商贩，就有 1 个供应商，统共 314 000人要依赖街道销售获得生存和发展机会。

根据1985年调查的数据，这种贸易的总销售额是很可观的：每周销售额是620万美元，而1年大约是3.122亿美元，每个摊位每月总销售额，从最高的431美元（主要是销售食品）到最低的155美元（主要是提供各种服务）不等。这些销售为街道商贩赚来可观的收入，每100美元销售额的纯盈利是18.30美元。不过，根据从事贸易的种类不同，纯盈利也会发生变化，对于销售私人物品而言，每月人均收入是74美元，而提供服务性工作，每月可以赚到48美元，这使得街道商贩每人每月平均获利58美元，比当时法定国家最低工资要多出38%。

自由与民主学会研究发现，非正规市场的数量也是不清晰的。官方研究者把它们完全忽略了，也没有任何评估基准。不过，接受调查的街道商贩都认为，他们的“市场”不仅存在，而且对他们非常重要。他们也援引了多年以来，由他们的同行建立的主要市场。了解这样的市场有多少，它们代表着多大比例的非正规贸易，也许很有价值。自由与民主学会在1985年，完成了规模庞大的实地考察。研究者发现，在首都有274个非正规市场，而政府建立的市场是57个。如果仅仅根据这两个数字做出判断，就意味着在首都利马，有83%的市场是非正规的。

就像街道商贩的数量一样，非正规市场在非正规定居地的数量，要远远多于在正规住宅区的数量。在首都9个辖区里，这样的市场占了59%，其所占建筑面积也达到了最大比例。如果把摊位的数量考虑进去，这一比例就会增长到64%。

自由与民主学会遂对市场进行了评估。这些市场主要由街道商贩投资，因为他们想离开街道，建立固定的销售地，而这些市场的市值是4900万美元。后来又进行了更细致的研究工作，其数据是在对239个市场调查的基础上得到的，在这些市场中，一共有29 693个摊位，而商贩人数是38 897个，可见那些离开街道、进入市场的商贩不在少数。自由与民主学会估算的结果是：125 000个商贩，直接从事第二种类型的非正规贸易活动。总体而言，大约有439 000个商贩，依赖在街道和

市场的非正规贸易而获得发展。

非正规贸易范围庞大，街道商贩几乎出现在利马所有辖区，他们主要是把食物卖给城市最贫穷的居民。为众多居民提供基本的生活资料和就业机会，也使他们自己有了生财之道：其盈利超出法定最低工资的38%以上，所有这些，意味着正规贸易必然在走下坡路，而非正规贸易的力量则不断壮大，直至成为推动城市发展的重要体系。

在后面的章节里，我们将展示这一切究竟是怎样出现的。我们将首先了解不同类型的非正规贸易，以及与它们相伴出现的各种现象。我们将尝试去了解非法规则和体系的特征，以及它的内在逻辑，然后，我们将解释这种体系如何发展起来，以及非正规体系逐步发展的特征。最后，我们将分析街道商贩如何通过卓绝的努力，争取建立私人公司、企业以及财产权，并通过建立自己的市场，来实现他们的愿望。

非正规贸易的类型

非正规贸易分为两种显而易见的范畴：街道销售和非正规市场，不过，它们不是截然分开的，而是同一过程中不同的发展阶段。那些以街道销售起家的贸易者，不希望永远停留在街道上，他们想从公共道路转移到非正规市场，以便在更好的条件下从事经营活动。现在，在非正规市场从事商业贸易的人，几乎都曾在街道上做过摊贩。

街道销售的种类

沿街零售，一直被认为是非正规贸易的全部，实际上，它只是街道上进行的非正规贸易的一种形式。

“街道销售”主要包括两种情形：一种是没有固定的经营地点，而是在城市里四处流动，以便推销商品或者提供服务；另一种是在街道某一固定地点销售商品或提供服务。

这种区分不是后来才出现的。早在殖民地时代，从事前者的商贩被称为货郎，他们总是在沿街流动零售，擅长讨价还价；而后者被称为摊

贩，他们在公共道路上，用木头搭建起各种各样的摊位。或许，我们可以这样看待这两种街道销售：一种是流动的零售，一种是固定的零售。它们是街道销售的两个阶段：从前者慢慢过渡到后者，可以给贸易活动者带来更大的安全感和稳定性。

流动式销售

那些流动式销售的商贩，通常会购买少量装饰品、日常用品和不易腐蚀的食物，并在大街小巷四处走动，把它们卖给过路人。他们没有固定的地点，经营和运作完全是小规模的。他们的收入来源，完全取决于讨价还价的能力，取决于他们能否寻找到顾客，因为顾客不大可能主动去寻找他们。他们没有统一的组织，完全属于自主行动。他们也没有固定的位置和地点储存物品。他们没有大量的资金，也没有获得贷款的足够的信誉，他们通常都是现金交易。

街道商贩从事销售时，不只是提供一种经济服务。他们会充分运用“人力资本”，以改善不利的处境。在辗转于大街小巷，寻找客户的过程中，他们会注意到，哪些商品需求量最大。他们也会看到，其他生意做得更好的商贩，都是推着手推车，每天在同一地点经营的人，各种各样的供应商，为他们提供价格不同、种类不同的商品。他们与更有经验的朋友和亲属交流，与刚刚进行贸易活动的同行交流，他们的经验越来越多，他们发现街道像一所学校，让他们学会了最有价值的东西。他们知道哪里需要什么商品，那些商品能否给他们带来利润。

经过一段时间以后，街道商贩了解了更多的信息，开始确立适合他们的日常经营路线。与此同时，他们用手推车代替双手，代替用来装着少量货物的小箱子，这使他们的销售更加灵活，也找到了储存货物更好的办法，逐渐地增加了经营的规模。

商贩们一再重复同样的销售路线，就与他们的顾客越来越熟。他们也熟悉了在那条路线上的其他销售商。这种逐渐熟悉和认知的过程，使他们渐渐有了声誉，为他们赢得了顾客的信任，也赢得了供货商的信任。

此时出现了新的转变：由于经常在街道上做生意，商贩们熟知更有

商业价值的位置和地点，开始渴望建立一个固定的销售地点。在某个为人所知的特定地点进行经营，显然大有好处：货物可以在那里储存并展示，也更容易建立起名气和声望。此时，街道商贩们最渴望的，便是销售的稳定性。

街道商贩在街道的固定地点进行销售

街道商贩渐渐放弃了流动性的贸易。他们选择好一个地点，在那里进行经营活动，此时，就出现了对街道的“非法侵占”。

自由与民主学会发现，就像非正规定居者一样，街道商贩对街道进行侵占，不是冲动和武断的决定，而是从经济角度出发，经深思熟虑之后做出的一种理性选择。

要在街道上“占领”一个固定地点，商贩们首先考虑的，就是如何评估那个地点的价值。这就需要推算顾客的数量，尤其是每天光顾摊位的顾客，由此才能知道，该地点在经济上是否有价值。这种推算，必须反映出潜在顾客更愿意在这一地点，而非在其他地点购买货物的倾向，这也能够帮助商贩做出结论：他们应该赚取多少纯收入，才能实现自己渴望的工资或利润，包括满足助手或合作者达成的待遇要求。而这种收入来自货物的价格，也就是在这一新的地点，顾客为购买货物而支付的金钱。

商贩也会评估其他不利因素，例如，在该地点已站稳脚跟的其他商贩的反对和排挤，被这种非正规经营所伤害的市民的不满态度，以及市政当局施加的限制。解决第一个问题，通常是进行预先沟通和接触。如果原有的商贩坚决不肯接纳，并予以强烈反对，他们只有选择其他地点或位置开展经营。自由与民主学会并未发现商贩和市民大量沟通和接触的证据，因为商贩侵占公共财产（譬如公路、人行道等）之初，市民们没有清晰地看到利益得失所在，所以，普遍的反应就是疏远和冷漠。商贩也会评估与其他街道经营商的人达成协议的可能性，尤其是交通运输经营者，因为大量流动人员聚集在道路交汇处，以及运输车辆的起点站和终点站。当乘客等待上车的时候，街道商贩就会寻找潜在的顾客，与此同时，他们会为运输经营者提供服务，譬如为他们供应食物。一旦

商贩侵占了某一地点，建立起摊位，他们和其他非正规创业者达成的约定或协议，就会发展成为一种强大的利益联合，以应付那些受到侵犯的市民和市政当局，而后者与商贩之间时常发生冲突。

街道侵占 在实施街道侵占时，商贩通常单独行动，而且，侵占不是立刻进行的，而是一种逐渐渗透的过程。他们预先进行精密的测算，对各种可能的后果加以评估。自由与民主学会调查发现，在街道侵占过程中，并没有类似非正规定居地形成期间，出现的那种所谓“侵占协议”，正相反，互为邻居的商贩之间，总是在街道被侵占以后，才达成各种合作协议，并建立起非正规组织，用以保护自己的利益或建立起未来的市场。尽管这些非正规贸易者仍属于街道商贩，但现在，他们已不再处于不固定的流动状态，而是在街道上有了固定位置。尽管其“经营场所”通常只是一辆手推车，但商贩不再四处走动进行销售，在一天的经营结束之后，手推车可以把货物运到安全的存放地点。

商贩长时间占据某一位置，那么这一位置，就会被其他商贩所包围和占据。如果商贩占据的是新的地点，那么一旦获得成功，就会考虑其他人是否会照着样子，在附近建立摊位。从另一方面说，如果这个地点已被其他商贩占有，新来的商贩就会想法在此立足。不管属于哪一种情况，都需要一定数量的侵占者，才能使该地点被牢牢占据，并确定它的界线。商贩们意识到，货物的可靠性、清洁度、质量以及种类，包括合作客户的实力和规模，都会影响到购买者的数量。他们也意识到，为了最大程度增加购买者的数量，他们有着一种共同利益，于是在公共大街上，商贩们逐渐形成不同类型的销售场地，自由与民主学会将它们定义为“销售带”和“小市场”。

所谓“销售带”，是指商贩在普通市场周围，用他们的手推车建立起经营摊位。在利马的两个主要市场——“中心市场”和“迪沃斯联合市场”，我们可以看到商贩不断扩大市场的痕迹。他们增加产品规模，扩大价格范围。在城市核心区缺少的商品，在销售带里都能够买到。当价格控制导致城市核心区货物短缺时，在销售带所提供的同类商品价格更高。在中心市场附近的销售带，非正规贸易竞争把购买者推到市场外围，以至许多商人在市场内部的摊位，只是用来储存货物，而选择在街

道上进行生意销售。非正规化经营的倾向越来越普遍，甚至很难断定是普通市场还是销售带，但它是利马市真正的销售集散地。

第二种类型的销售场地是“小市场”，其经营者是街道商贩，他们建立起不同于销售带的新的贸易活动聚居地。在 1986 年的调查中，自由与民主学会发现，利马市有 829 个这样的“小市场”。实际上，这些市场规模很大，货物种类齐全，能够为居民提供各种商品和服务。它们多出现于城市市区而非郊区，比如塔科拉小市场和阿贝尼达小市场。在缺少其他市场的非正规定居地，这样的小市场能够满足居民的基本需要。

特殊所有权　自由与民主学会调查了在街道上固定位置和固定地点的销售状况，发现其中存在一种法律之外的规则和体系，就像在非正规定居地的情形一样。这种规则和体系控制和管理着非正规经营活动。在商贩和被占据的地点之间，存在一种特殊关系，因为经营地点或位置是不变的，因而商贩要对它行使某种权利。这种特殊关系或权利，并不等同于正规法律体制下的所有权，后者意味着可以管理某块街道地皮，而前者只是意味着建立起一种非正规的权利，我们称之为“特殊所有权”。

从商贩和客户的角度来看，这种权利的重要性，在于它使得街道可以得到有效使用，从而为他们带来利益，而在通常情况下，街道的作用只是服务于交通运输、布局装饰或公共安全。它也有助于扩大产品经营规模，并且使商贩更加专业化，因为在固定的位置和地点上，将拥有更大的空间，经营更多的商品。商贩想保持经营的稳定性，以便得到法律的承认，这也正是他们本身具有依赖性的标志之一。只要对经营地点建立起一种权利，商贩就能够确立商业声望，让购买者和供应商熟知自己，这比他们处于流动状态显然要有好处。随着声望渐长，他们会为自己获得更多贷款（主要是通过非正规途径获得的贷款），这样就能够增加经营规模，逐步获取更多的利润。

这种特殊所有权并非十全十美，它是一种短暂的权利，而且具有非法性质。它无法与正规权利相提并论，甚至不及在非正规定居地所存在的“预期财产权”，道理很简单：街道和公路对所有人开放，它们属于

公众。随时可能被驱逐的威胁，总是让街道商贩忐忑不安，毕竟，他们使交通出现拥挤，来自居民的压力也越来越大。在这种情况下，他们不大可能为改善销售摊位而增加长期投资，他们更愿意用手推车进行销售，而不是用更适宜的建筑材料去修建摊位，并且配备自来水、电、电冰箱、仓库、货物展示区，以及其他辅助性设施，尽管这样做更能够确保稳定的货物来源。他们也不会去考虑为了改善销售环境，而去建设厕所、公园或停车场，这对于他们而言是不实际的。

特殊所有权的局限性，也反映在商贩在专用或出让街道摊位的方式上。专用某一个摊位是长期的过程，需要不断去占有同一个位置。随着越来越多的商贩站稳脚跟，这种专用的权利，才会因彼此关系变得密切，以及共同的利益而得以巩固。

尽管持续占有某一个位置，可以赢得一种“专有权”，不过它往往要受到一种“轮换制”的限制。这就是说，在每一个工作日，某个摊位可能要由不同的人使用，例如，一种典型的情形是，在凌晨时分，某个摊位由销售早点的人所占有；到了上午 9、10 点钟，就要让位给卖水果的人；到了中午，卖水果的人就要把位置让给销售午餐的人；到了下午 4 点钟以后，卖草药的商贩就会占据这个位置；然后，他会把位置让给销售中餐的商贩，而后者一直坚守到当天结束。这一系列轮换过程，使得一辆单一的手推车的功能，俨然像是一座大型商店，这也使它的商业价值达到最大化。就不同商贩的能力而言，他们各自所能提供的，仅仅是范围狭窄的货物或服务。在空间和位置有限的情况下，他们不得不建立这种轮换制，将手推车的作用发挥到最大化，并适应当天不同客户的不同需要，这样，就能够在 24 小时之内，尽可能使用该地点所具有的商业价值。

出让一个摊位的权利，也要受特殊所有权具有的不完善性所限制，主要问题在于，把一块街道地皮出让给其他商贩，必然具有相当大的不安全性。严格说来，街道属于社区，而社区永远不会放弃它，而交易活动所关注的，则是在经济意义上使用它的权利。归根到底，要想使摊位转让顺利实现，需要的不只是一份书面文件，出让者必须得到占据这个摊位的其他商贩的认可。自由与民主学会发现，为了说服其他商贩，想

出售摊位的商贩，一般会把购买者事先介绍给其他商贩，说购买者是他的亲戚、朋友或是来自同一宗教的人。非正规的商贩组织会帮助巩固这一过程，这就是说，在摊位转让的过程中，商贩彼此给予的默许或认可，会被“商贩组织成员”这一身份所替代，而在一段时间以后，这种身份进一步被相应的缴税行为，以及对于组织规定的遵守和履行所替代。

所有这一切，导致了非正规体系的产生，只有这样的体系，才能使街道商贩排除缺少合法财产权带来的妨碍。为了测定在街道上这种权利的商业价值，自由与民主学会选取了一个小范围的样本进行评估，评估对象是1985年1月份最重要的街道经营地点。根据评估，在街道上，每平方米的特殊所有权的平均价值是164美元，而一个平均4.3平方米的摊位，商业价值是705美元。自由与民主学会的研究者还发现，在多斯德马约广场附近地区，平均3平方米的摊位，出售价格达到1000美元。

街道上的任何摊位，都具有一种价值或者价格，这一事实就可以证明，那些原始街道商贩准确地预见到，他们的顾客或客户将会根据摊位的方便性、适用性而评估摊位价值，因此，假如某个商贩要得到一个摊位，而该摊位已做过价值评估，那么，这种价值所传达的主要信息，其实是客户赋予它的附加价值。

这种交易模式所依据的规则和体系，是由商贩们自行发展起来的。不过，这种规则和体系显然违反了正规法律体制，它使得商贩的经济活动，并不如需要的那样安全和可靠，商贩必须去获得一种额外的认可，就是使他们的特殊所有权得到市政当局的承认。要做到这一点，最重要的方式，就是向市政当局缴纳特许权税。1985年，在利马，除了塞尔卡多区、莫利纳区和圣伊西德罗区，所有辖区都征收了这种特许权税。市政当局也很清楚，他们不能给予被占据的街道或人行道以更大的审批权利，他们充其量只能在政府规定的权限内，给予商贩在那里从事商业活动的许可。但是，这种许可具有的效果，超出了他们的预期。商贩们从他们特殊的所有权当中，获得了极其宝贵的安全性和稳定性，正因为如此，他们很乐于缴纳特许权税，并愿意随时展示他们的缴费收据。在

他们看来，这就是对其经营权利的认可，他们的经营活动已被市政当局所接受。因此，他们对自己的经营摊位进行销售或转让时，也最终被市民乃至市政当局所认可。

市政当局也乐于收缴这种所谓的“特许权税”，而且和正规经商者相比，街道商贩每平方米缴纳的费用更多，例如，在1985年2月，特许权税的税率范围，从每天的1美分到18美分不等，而平均税率接近5美分。在米拉弗罗雷斯区的圣胡安定居地，每平方米街道摊位的年缴税额，是在1.42～4.26美元之间。同一年，该地区的所有正规商店，同样面积的年缴纳额只有72美分。实际上，对于每平方米面积的摊位，和正规商人相比，街道商贩多缴纳的金额，是在98～495%之间。

从特许权税中获得的收入，对于市政当局而言，显然不是无关紧要的。根据自由与民主学会的调查和计算，这种收入是他们主要的收入来源之一。为了得到市政当局的经营许可，街道商贩在1984年所缴纳的税费，要比正规商贩多出70%以上，而在所有的贸易活动者、企业家、财政家和合法财产所有者缴纳的财产税中，这种特许权税的比例达到了29%，因此，它是巩固特殊财产权的一种流行的方式，它既能使街道商贩受益，也能让市政当局得到好处。商贩愿意支付特许权税，是因为它能够给他们提供一种稳定性和安全性，而市政当局征收这种税，是因为他们能够得到更多收入。假如商贩以正规方式建立起摊位，市政当局的收入显然要少得多。

长期以来，由于税收过分集中在中央政府，所以，市政当局和各辖区在财力上都很窘迫，这也不难解释，为什么他们乐意征收特许权税，并且默认非正规贸易的发展。

自我保护组织 街道商贩开始认识到，他们所建立的是有经济价值的摊位，所以，就更愿意形成组织机构，保护自己的摊位。特殊所有权不能给他们提供足够的安全感，他们就建立起具有民主性质的自我保护组织，这种组织的主要目标，就是保护业已占据的摊位，防止别人的侵占，对抗那些有怨言的居民的抵制，减少市政当局的压迫。有必要的话，他们还会使用暴力手段，不过他们主要通过这种组织形式，与权威

部门进行政治协商和谈判，预防可能到来的冲突和对抗。

他们一直依靠城市保安和警察，保护自己的摊位，免遭他人进一步的侵占。路易斯・帕雷德斯・皮尼约斯是多斯德马约街道商贩组织的领导者，也是商贩最重要的领导者之一，据说，他率先采用警察保护这种方式，来保护特殊所有权。当初，当帕雷德斯第一次使用这种方式时，他自己就受到了冲击。当警察驱逐那些侵占街道的商贩时，由于事前约定的信号体系出现差错，导致帕雷德斯本人也被驱逐出去，而且被城市保安痛打一顿。他的朋友们还送给他一个绰号：吉约坦（Guillotine，法国人文主义医生，法国国民代表大会成员，以断头台执行死刑的倡导者，他自己后来也死在断头台上），意思是说，帕雷德斯因自己的设计而吃了大亏。

当摊位开始具有经济价值的时候，促使自我保护组织尽力去维持街道秩序，并采取措施，改善卫生状况，这也进一步增加了摊位的信誉和提供的商品，提高了服务质量，也可以得到更大的信任。有的组织还设想出各种解决方案，解决非正规贸易者之间的争论和冲突。他们也安排并监督轮换机制，进一步增加了摊位在经营种类上的多样性。

渐渐地，政府部门也给予了更多关注。他们同自我保护组织对话，甚至授予这种组织更多的权利，比如，让政府人员担任该组织的领导者，这些组织的功能也跟着逐渐扩大。他们曾试图动员街道商贩参加选举，以展示他们具有潜在的政治上的力量。他们也组织了大规模的清洁行动，以取悦城市市长。他们参加了各种贸易博览会，也加入了政治活动或政治团体。

尽管这些自我保护组织具有复杂的结构特征，但核心凝聚力量却很小。根据自由与民主学会的了解，摊贩参加这种组织的意愿，与他们在特殊所有权上承担的风险成正比，他们更看重的是自己能得到多少利益，而不是成立组织的集体化利益。因此，如果对他们有利，这些独立的商贩就会绕过他们的组织，自行其是。他们对于领导者的忠诚度，从某种程度上说，是极其现实而功利的，他们最关心的，就是进一步巩固特殊所有权，所以，商贩选择他们的领导者，完全看领导者在政治和权力上的厚度。一旦新的领导者掌权，即一个有着更多社会关系的领导者

取代了原领导者，他们丝毫不会因这种更换而感到不安和遗憾。

这些组织基本分两个级别：工会（或者协会）级别的组织以及联盟级别的组织。前一个级别的组织是小规模的，通常由一个街区的商贩组成，最多是由一个辖区的商贩所组成，它本质上是民主性质的实体，并且自称为协会或者工会。它通过召开群众会议而通过某项决议，在群众会议上选举出行政机构，负责执行相应的决议。

由于这种组织的目标是保护自身领地，界定他们的特殊所有权，所以，在某种意义上他们的机构生活和社会职能，大多是间歇性进行的。不管来自政府、正规贸易者，还是其他商贩的排斥和驱逐，通常都出现在特定的区域，而只有打算在那些区域立足的商贩，才会有动力参加这种组织，因此只有当这种组织需要完成特定的任务时，它才会“出现”或“存在”。就如特殊所有权一样，这种组织的影响力也是有限的，它们缺少一种具有强制性的权威，组织的领导者无力强迫那些顽固的商贩缴纳费用，安装卫生设施，建立仓储地以及其他辅助性设施，这就使领导者很难改善在销售地的状况，也很难减少他们的经营活动对于第三方（市政当局、普通市民）产生的不利影响。

在联盟的级别方面，这种组织的范围会覆盖一个辖区以上，因此运作的规模更大，尽管在数字意义上，它从来就不是一个大的组织。成员数量的有限性，使其功能和权威大大降低，而且就像商贩的工会和协会一样，它所承担的主要责任，是解决来自政府、市政当局的排挤或者强制性要求，而不是建立一种长期的组织和机构生活。尽管某些领导者雄心勃勃，但他们不能够干涉成员的贸易活动，他们只能把辖区或街道的组织集中在一起，帮助商贩对抗外部威胁。为此，他们必须去了解基本的法律规定，减少市政当局的压迫，或者与他们进行谈判。

多年来，在首都利马，有两个组织已颇具影响力：中心市场以及周围街道商贩联合会（FEVACEL），利马以及卡劳街道商贩联合会（FEDEVAL）。这些组织具有各自清晰的特征，前者是职业化的、在政治上独立的联合体，而后者的领导者是马克思主义左派。在非正规贸易的历史发展中，它们都发挥过重要作用。

非正规市场

第二种类型的非正规贸易，来自于渴望离开街道的商贩，通过非正规方式建立起来的市场。那些商贩想离开街道的原因，在于那里不可避免地有着各种限制，为改善销售状况而进行长期投资，对于他们而言，并不是理性的做法。他们的生产力很低，因为商品和服务的范围相当狭窄，他们没有特殊功用的辅助设施，对产品进行检验，也不能够为客户提供专业化产品和服务。另外，他们也没有像样的仓库和安全系统，所有这些使他们深受其害，无法出售技术含量更高的商品，因为后者需要的技术条件更高，包括为客户提供更有保障的售后服务。

在这种情况下，那些街道商贩更急于摆脱在街道上销售的状态。他们想用市场代替手推车，想用更加安全而稳定的财产权，来提升他们的特殊所有权。

市场与集市

自由与民主学会调查发现，利马有274个非正规市场。在这些市场当中，63%是由街道商贩自行建设起来的（当然，这离不开他们所在组织的帮助），而正规商业领域28%的经营项目，被外包给非正规创业者，或由他们代理销售；对于余下的9%，我们并没有确切的信息。总体而言，这些市场远离街道，它们采用了适宜的建筑材料，并且匹配了必需的冷藏设备、仓库、个人摊位以及卫生系统。

这种非正规市场分布最密集的地区，是在卢里甘丘区的圣胡安，其市场占整个利马市非正规市场数量的17.2%，科马斯、圣马尔廷紧随其后，分别占9.2%和8.4%，而马格达莱纳、米拉弗洛雷斯和圣沃尔哈完全处于另一个极端，它们均只有1个非正规市场，圣伊西德罗、赫苏斯马里亚和莫利纳甚至一个市场也没有。如果我们考虑市场摊位的数量，那么，这种比例大致是相同的，圣胡安占第1位，占16.3%，紧随其后的是科马斯，占11.9%，米拉弗洛雷斯占8.8%，圣马尔廷占

8.5%。这些非正规市场，基本上不是服务于那些有产阶级或家庭富裕的人，在现有的非正规市场当中，有一半以上（152 个）都处于非正规定居地。

政府也曾试图干涉这种市场的发展，最终并未取得成功。中央政府或市政当局建立起 57 个正规市场，这一数字和非正规市场相比，显然小得可怜，基本上只有非正规市场的 1/5。如果只是考虑从 1965 ~ 1985 年这 20 年的情况，它们的差别甚至更大。相对于政府建立的平均每 1 个正规市场，非正规创业者所建立的市场就有 12 个，而且非正规市场和正规市场相比，甚至更为平民百姓所接受和喜爱。在首都利马市区范围内，非正规市场占 36%；而在其他郊区，比如科诺诺尔特，非正规市场占 28%，在科诺埃斯特，占 20%，在科诺苏尔，占 16%。与之相比，正规市场在利马市中心、郊区科诺诺尔特和科诺埃斯特所占的比例，分别是 86%、9%、5%，而在科诺苏尔郊区，没有任何正规市场。

由于政府在组建市场方面取得的有限的进展，1981 年，利马市政当局开始建立集市，安置那些从街道转移出来的街道商贩。阿苏莱斯、阿马索纳斯、米盖尔格劳、比尔亨洛尔德斯、加斯达涅塔、罗萨多斯这些集市，就是通过这种方式发展起来的。它们并非由相对完善的建筑所构成，只是有一些面积很小、结构不牢靠的摊位，是用木头和草席在街道上搭建起来的。政府曾想直接干涉商贩的经营活动，对他们采取了一系列的限制，尤其是在摊位的使用和转让方面，因为这方面的交易，通常都是背着政府私下进行的。

市政当局从政治角度考虑，曾想支持这种集市的发展，但在非正规贸易方面，这种集市不具有多大的意义。在非正规市场上，从事经营的正规街道商贩有 38 897 人，但集市上的商贩只有 7150 人。如果把非正规市场的价值，与市政当局对集市的投资进行比较，非正规市场的发展情况要好得多：商贩在非正规市场的基础设施方面，其投资总额是 4900 万美元，而市政当局对集市的投资只有 85 000 美元。即使把商贩为改善集市摊位而投资的 405 000 美元算在内，这种差别仍然是很明显的。

自我促进组织

离开街道的非正规贸易发展起来以后，其他形式的商贩组织也跟着得到了发展。现在，这些组织更大的功能，不是保护自身权利，而是提升自己的利益。一些街道或者小区的组织，建立起行业协会或者合作社，为建立非正规市场而积累资金。这种协会具有清晰的财务和管理职能。可想而知，假如协会主要侧重于保护成员不受政府干涉，或者与政府进行谈判，这些职能就显得毫无价值。和自我保护组织相比，他们的组织生活更加持久，他们保留着最基本的民主化结构，而他们的成员规模也更大。

这种组织可称为“自我促进组织”，该组织旨在促进非正规市场的建设，并不干涉每个成员的实际贸易活动。正像在非正规定居地的情形一样，这些组织的结构构成和政治属性，更接近于合作社，这是因为从 20 世纪 60 年代开始，尤其是在 1968 ~ 1980 年期间军政府执政时期，不管是总统还是那些政治家，都给予合作社以特别的待遇，非正规创业者就使用这种组织形式作为掩护，使自己免受政府、市政当局的干涉和压迫。

在建设非正规市场的过程中，这种自我促进组织遭遇了各种困难，这主要是因为他们并不真正拥有财产权的缘故。如果市场位于城市传统辖区内，组建市场就不会出现大问题，因为他们获得批准的任何土地，必然具有法律要求的各种服务设施。如果市场地点处于非正规定居地，那么，商贩得到的只有预期财产权，就像在这种地区的其他定居者一样。然而，恰恰是在这样的定居地当中，那些商贩建立起了他们的大多数市场，这一事实意味着，他们在既有经营权利的问题上，又增加了通过非正规方式获得财产权的经济成本。

很难得到建设市场所必需的贷款，这是他们面临的另一个问题。不确定的所有权，降低了土地作为一种附属品的价值。首都市场的结构和布局相对严谨，非正规市场难以进入，这使得商贩的运营成本增大。商贩只能依赖其组织成员地位，尽可能建立起自己的市场，他们也常常因缺乏资金，使市场建设陷入停顿。成员组织也存在管理方面的问题，成

员活动带有私密性、个人化和非正规的性质，他们的组织缺少强有力的权威，不能够迫使成员密切配合，也很难从成员那里获得及时缴税。在实施决策方面，也常出现难以想象的拖延情形，这在合作社尤其明显，因为缴税额差异的价值和意义，并没有体现在管理和经营方面，确切地说，当商贩额外缴纳的费用换来的所有权，并没有得到认可的时候，他们作为成员，就没有动力去缴纳更多的税。组织和成员之间常发生冲突，组织的领导者有时会遭到起诉，他们的办公室会遭到占据，其他的冲突和混乱现象屡有发生。而且，正如我们在第5章将要看到的那样，在组建市场方面，不得不遵守法律上的要求，是商贩进行正规贸易最大的障碍，他们不得不付出庞大的资金和人力，保护刚刚建立起的非正规市场，免受其他商贩随后发动的侵占行动。

对于决心脱离街道的商贩而言，上述困难产生了巨大的代价，对利马5个非正规市场的实地调查，让自由与民主学会得到了这样的结论：由于这些成本的代价，商贩必须等上平均17年时间，才能真正组建起这些市场。

非正规贸易的历史发展过程

如同定居地建设的历史一样，非正规贸易的进程，也是变化的状态、群众运动、利益冲突、争论和纠纷，甚至是暴力对抗的历史。

这一进程，共有十三个历史阶段，每一个历史阶段，都是非正规社会对抗正规社会的持续进步的历史，也是后者的不断屈服和撤退的历史。

街道销售作为一种城市文化得到初步承认

实际上，几个世纪以前，是正规居民给了非正规创业者第一次机会，使之在贸易上得以发展。他们承认，街道销售是城市文化的一部分。在秘鲁，非正规贸易有漫长的历史过程。在安第斯山区和殖民地城市，以及后来在秘鲁共和国首都，大量非正规贸易者进入街道，建立起

自己的摊位。根据历史学家米吉尔·卡维约·迪巴尔博阿提供的资料，印加帝国的统治者图帕克曾下令，在他的整个帝国范围内，任何想从商的人都可以自由活动，任何伤害商人的人，都要接受严厉的惩罚。对街道商贩第一次发布带有殖民性质的禁令，是 1594 年由总督加西亚·乌尔塔多颁布的。19 世纪旅游者的记述，也可以让我们看到商贩游离于法律之外，进行商业贸易活动的证据，它们与城市发展紧密联系在一起。最初的街道商贩，要么是贫穷的西班牙人，要么是克里奥其人（指出生与美洲的欧洲人及其后裔），他们大多是靠着少量掠夺品而生活的士兵或者是一无所有水手，不过，他们的身份和种族地位，为他们赢得了以总督为首的、带有强烈阶级意识的市政当局的默认和许可。其他的种族团体，比如黑人、穆拉托人（指黑人与白人的第一代混血儿，或者有黑白两种血统的人）、梅斯蒂索混血儿（指西班牙人和美洲印第安人的混血儿），后来都利用这种默许留下的空间，在 17 世纪，印第安人也加入了他们的行列。针对这种局面，殖民地长官的态度，也是在时而默许、时而压迫之间来回摆动，这种情况持续了数个世纪。当局采取的默许的方式，通常是对占据街道者征收特许权税。1553 年，西班牙国王授权利马市政当局，可以保留从街道商贩贸易中获得的缴税，从那时起，中间虽然经过几次中断，但这种税收几乎一直在发挥作用。在殖民地时代，政府默许的态度达到了顶峰。1778 年，殖民地督察官阿雷切承认，街道销售是利马市的一个行业，商贩的身份和地位，就如同搬运工、商店人员以及邮差一样。

不过，来自政府的驱逐和压迫也屡有发生。在殖民地时代，街道商贩至少在下列年份，遭到过当局驱逐或禁止：1557 年、1560 年、1580 年、1594 年、1603 年、1614 年、1617 年、1620 年、1622 年、1630 年、1639 年、1670 年、1671 年、1673 年、1690 年、1770 年、1796 年、1798 年、1800 年和 1804 年。在共和国时期，类似的压迫也曾出现过。1850 年，拉蒙·卡斯提亚总统下达命令，把街道商贩从利马中心市场驱逐出去，而且如有必要，可以使用暴力手段。在秘鲁与智利的战争中，由帕特里修·林奇领导的军队占领了利马。他曾通过高额的罚款和严厉的刑罚，去控制那些街道商贩。1884 年以后，市政当局还陆续发

布了一系列法令，对商贩的活动进行限制。

在共和国最初的100年里，街道商贩还是得到了某种认可，渐渐成为城市生活的一部分。当代画家潘丘，作家里卡尔多·帕尔马、马努埃尔·阿森修，以及摄影家埃乌赫内·科雷特，都把他们作为作品的创作模型。马努埃尔曾提到过，有一个叫纳阿盖迪塔的商贩，靠销售冷饮和甜品起家，此人的知名度，甚至超过了电报的发明者。需要指出的是，正规社会曾把非正规贸易视为城市文化和传统的一部分，他们并未感觉到，这种贸易将来有一天，会对正规贸易造成威胁，并且改变城市的面貌，因为当时街道商贩的数量相当有限。政府这种默许的态度，使移民更多地进入城市。就如同在非正规定居地的情形一样，他们找到了法律体制的漏洞，并不断地渗入进去。

市政当局的承认

非正规贸易第二个发展阶段的标志是：除了业已得到的文化认同外，街道商贩又获得了市政当局心照不宣的认可，因为后者通过了商贩经营管理的详细规定。

长期以来，对于街道销售的法律限制，都是孤立而零散的，而且往往在特定情况下，政府才会发布禁令。1915年9月14日的一项法令，可被视为政府第一次对街道销售实行管理规定。规定要求商贩购买一种经营许可证，而且必须进行登记，还禁止商贩出售食品，并统一了手推车（以及其他用来装运货物的工具）的结构设计样式，而且规定了卫生许可条件。

然而，法令并没有给予商贩进入街道的权利。市政会对于街道商贩的定义是："在街道上四处走动的特殊人群，而当他们停留在某个位置或地点时，全部时间都用于出售物品。"其中的潜台词就是，已经有一些商贩在街道得以立足，并且形成了特殊所有权。

这项法令得到的结果，却出乎市政当局的预料。市政当局一系列旨在控制摊贩活动的规定，实际上为他们在法律体制内留出了空间，与此同时，商贩的数量激增，他们想终止四处流动、不停叫卖的状

况，转而获得在街道上的特殊所有权，他们的决心和信心也跟着增强。1916 年 1 月，市政会通过了第二项法令，几乎一字不差地重复了上一次法令的规定，并且增加了一项条款，对不遵守法令的人进行经济处罚。

特殊所有权的产生

在第三个历史阶段，街道商贩逐渐获得了特殊所有权，他们挑战政府一再施加的阻力，而来自政府的阻力几乎持续了 30 年时间。

随着街道商贩数量不断增长，他们的活动越来越复杂化，他们越发渴望在街道建立起摊位并站稳脚跟。在此过程中，政府做出的反应和采取的措施，并不具有一贯性和持续性，1915 年和 1916 年的法令，规定商贩可以四处流动叫卖，假如停留在某一位置或地点，也只是为了销售物品或者提供服务。市政当局通过征收特许权税，对商贩的销售规模和类型加以限制。有时候，市政当局还通过过度增加特许权税税率，使商贩们无法在街道长期立足。

但是，市政当局使用的这种方法，只有在商贩数量有限，而且保持稳定的情况下才是适用的。随着商贩数量增加，政府就试图限制其数量而加以干涉，并决定取消特许权税，以阻止他们获得对于街道的权利。这项决定剥夺了市政当局赚取更多的收入。1936 年，市政当局决定继续非法征收特许权税。这样一来，却鼓励了街道商贩数量的增加，他们集中于城市不同区域，进一步融入到城市的商业生活中，并且迫使政府在 1944 年做出了让步。

就这样，政府总是迫于无奈，接受与商贩的讨价还价。通过缴纳特许权税，可以使商贩获得对于街道的占有权。1946 年，美洲人民革命联盟党的政府成员，在议会上提交了一份议案，要求正式对商贩征收特许权税，作为市政当局税收的一项长期来源。1947 年 12 月 11 日，这项议案获得了通过，市政会也通过了一项新的法令，允许商贩暂时性地停留在街道的某些区域，条件是他们在那里不会妨碍交通，也不至与同一行业的正规商贩进行竞争。

与正规贸易者的竞争

第四个阶段的标志是：从传统的街道销售（主要是销售当地食品或饮料），过渡到销售其他种类的商品，以及提供各种各样的服务，并且，他们可以与正规贸易者公开地竞争。

在本世纪最初 10 年，市政当局曾经同销售快餐食品的商贩发生过冲突。他们曾下达禁令，对商贩进行处罚，后来又试图对他们进行管理和控制。某些商贩开始同城市其他商贩联合在一起，越来越多的人放弃了沿街叫卖，他们与走私犯或是正规和非正规商家合作，建立起自己的零售市场。自来水销售商、蔬菜水果零售商，与服装、香水和化妆品销售商结合在一起，后来，四处流动的管道工甚至加入到他们的行列中。来自街道销售越来越激烈的竞争，在正规商贩中间引起了恐慌，他们要求政府采取措施。

1927 年，奥古斯托领导的政府颁布法令，要求商贩必须登记以获得执照，并要缴纳“企业经营税”，而且要宣布他们的经营资本和定居地点，还要提供某些文件证据，比如汇票或者发票，以便证明商品的来源地，并要随时提供最新存货清单。所有这些规定，都没能阻止非正规商贩与正规商贩继续竞争。9 年以后，除了食品和小装饰品，政府对所有街道销售下达了禁令。这种做法显然也是不成功的，商贩们继续从事总值越来越大的商品和服务经营，使他们增加了更多的收入。

第一个非正规市场的出现

市政当局曾采取措施，对付那些街道商贩，不过，随着第一个非正规市场在利马的建立，商贩们进行了有力的回击。特殊所有权得到的认可，使他们增加了商品销售量和销售种类，而且从供货商那里赢得了信誉。他们进行组织和储备，以便从街道转移到非正规市场上。1950 年，利马建立起最初的两个非正规市场，当然，从比例上看，非正规市场的份额很小，因为在当时，相对于每 1 个非正规市场，就有 8 个正规

市场。

与此同时，政府继续丧失对于街道销售的控制力。政府被迫在主流报纸上提出警告，提醒街道商贩：国家要颁布法律，对其经营活动进行控制。但最终，这些法律规定，形同一纸空文，从 1936 年开始，国家不得不抛弃这种敌对的态度，转而从总体上实行解决这一问题的政策。1959 年 11 月 24 日，由市长埃克多尔·加西亚·里维罗领导的市政会，通过了一项新的法令，直到 1981 年以前，该法令都是生效的。

这项法令对于商贩的定义是：他们使用轻型运输工具，可以在城市里授权的地方进行贸易，而他们在街道上停下的时间，仅仅是用来进行销售活动。和过去法令给予的定义相比，措辞上出现的差异非常明显。1936 年，商贩们得到允许，可以在街道上停留下来的全部时间，仅仅是为了销售物品；1947 年，他们得到允许，可以短暂停留。而最新的法令使用的措辞，则是“进行销售活动”，这可以被解释为在工作日期间，商贩们全天都可以占据街道。归根到底，这项法令的公布，是商贩们赢得的一次胜利，法令允许他们增加手推车携带的货物量，并扩大了他们进行商业活动的规模。商贩可以销售食物、小饰品，也可以销售玩具、香水、卫生用品、各种丝带和珠子，以及工具和五金器具。

不过，法令通过三项特别条款，保护正规商贩免受来自非正规商贩的竞争。首先，它禁止非正规商贩从事大数额的商品经营；其次，它对商贩的成本规模加以限制，最多只有 72 美元，以此压制商贩积极性，控制其数量不断增加；第三，它授权销售花哨商品（例如各种饰物、小摆设、女士高级鞋、帽手套等等）和印刷品的正规商贩，可将陈列厨和陈列架摆放到街道上，换句话说，它通过授权，使正规商贩采取非正规经营方式，与非正规商贩在同一起点上进行竞争。

所有这些措施都没有奏效。1962 年，市长加西亚·里维罗宣布，街道销售已不在他的管理和控制之内，因为它在本质上，属于“一种普遍存在的农村和农业问题的延续”，全国农业出现的问题，使得失业者从农村进入城市，并在城市寻找生存机会和手段，而街道销售便是他们的一种理想选择。与此同时，商贩们也坚定不移地想摆脱在街道上不安定的销售状态。在那一年，相对于政府组建的每 3 个正规市场，就有两

个以上的非正规市场。

建立市场，是街道销售的一条出路

第六个阶段的标志是：市政当局的大多数措施和行动，针对的是非正规贸易导致的后果，而不是产生的背景和成因，这些措施，使得结果与市政当局的愿望背道而驰。它们推动了非正规市场的建立，并使得部分商贩变得政治化。

1963 年，赢得选举的路易斯·贝多亚，领导新的市政当局，试图采取务实的态度，解决现存的实际问题。那些街道商贩，正从事各种各样的商品的零售，除非他们在城市里得到空间，不然任何人都无法取代他们。让他们永远停留在街道上，也是不明智的，他们会阻塞交通，威胁公众健康，而且很不雅观；另外，他们也在不公平地与正规商贩展开竞争。要想安置这些想从街道转移出去的商贩，就必须建立容纳他们的市场。

从一开始，市政当局就致力于这项计划，并开始建设“圣伊德丰索市场”，重新安置许多在大街上的商贩。将市场的规模扩大，以接纳新的商贩，也是政府面临的问题。

市政当局没有打算垄断市场建设，在得到中央政府支持的前提下，对于那些有兴趣建立这种市场的人，市政当局免除了他们的缴税，还免除了获得修建许可证的费用。市政当局甚至为商贩组织确立了其他更有利的政策，这些政策多年来一直有效，这也是市政当局第一次（也可能是由于疏忽）采取了有利于商贩的措施，它加速了商贩不稳定的所有权向合法财产权的转化过程，其结果就是，当贝多亚离任以后，在1964～1970 年，相对于国家建立的每 1 个正规市场，非正规创业者就建立了 4 个市场。

圣伊德丰索市场建立以后，市政会开始把它的计划付诸实施。1964 年 9 月 20 日，市政会发布市长令，下令将阿万卡伊大街的商贩开始转移至该市场，后来又转移了一个主要的商贩销售带的商贩。市政当局宣称，他们的目的，是为了恢复利马的体面和高贵，使之符合它作为共和

国首都的地位。政府也承认了那些通过贸易体制，寻找就业机会的底层人民的合法需要。

这一过程并不是平静的。在商贩和警察之间发生过冲突，城市保安也支持了警察的行动。某些商贩以停车场或某些正规企业作掩护，用来存放他们的手推车。市政会随后禁止停车场接纳手推三轮车，以及街道商贩的其他工具。政府使用强制性手段，促使商贩们组织起来保护自己。早在1963年，针对政府法令，商贩们采取了最初的对策，他们在塞瓦斯蒂安、皮萨瓜和费乌鲁阿里三个地区建立了“小商人和街道商贩联合会”，这也是城市里最初的工会。后来，中心市场和附近市场的商贩联合会（FEVACEL）也加入进来，这是商贩第一个大型组织，它的宗旨是保护在1964年利马市那场火灾之后，在中心市场渐渐立足的那些商贩。

商贩联合会是商贩的自我保护组织，成员数量和社会职能都很有限，不过，商贩们能够自行动员和组织的能力，引起了某些政治家的兴趣，在他们看来，这些商贩不再是边缘化的群体，不再只是城市里一种可有可无的景象，他们已经成为相当有力量的群体，他们是秘鲁社会潜在的政治推动力量。

在这一阶段，那些决心建立市场的商贩的力量，也越来越得到巩固和加强。贝多亚离任以后，商贩在市场建设方面，已经占据了领先地位。到1970年，相对于国家建立的每1个市场，非正规商贩就建立了两个市场。

政治家的承认

第七个阶段出现的标志是：某些决心占据街道的商贩开展的行动，赢得了政治家的支持。

由胡安·贝拉斯科·阿尔瓦拉多将军领导的军政府，指派埃杜阿尔多·迪沃斯·恰普伊斯，在1970年接替了市长贝多亚。新上任的市长决定建立市场，重新安置街道商贩。他并不打算使用强制的力量，1968年的政变所引起的政治制度的变化，让许多当权者心有余悸。市政当局

在阿亚库丘大街上，建立了一个新的市场，位置距离圣伊德丰索市场不远。不过，市政当局自身的局限性，使他们没能建立更多的市场，而且，他们需要制定新的政策。市长本人再次宣布，街道销售是社会结构上的问题。他通过这种方式，不仅想为其有限的作为进行辩护，而且打算实践具有强制性的独裁主义。

1971 年，市政当局中止了所有法令，命令城市保安和警察采取行动，驱逐利马解放大街和联合大街所有的商贩。市政会意识到，特许权税等同于对街道商贩的默认，所以它取消了这种特许权税，并放弃了由此带来的收入。这项决定所影响到的只是塞尔卡多区（该辖区是在利马省议会直接管辖之下），而在其他辖区，特许权税仍在实行。

商贩们不得不选择其他方式。他们在街道上的停车场，尤其是在有汽车停放计时器的地方继续经营（从 1967 年开始，利马许多地区都有停车场，而这些停车场由某些汽车特许出租公司管理，比如塔西马克汽车出租公司和科马克汽车出租公司），并支付全天的停车费。过去，商贩们总是远离这些停车场，因为特许权税要比停车费更低，而现在，他们开始大规模占据这些有停车计时器的地方。这种方式，仅仅对少数商贩（尤其是在中心市场周围的经营者）有利，而其他商贩不得不同市政当局进行政治谈判，争取得到他们需要的合法认可。他们渐渐和迪沃斯市长建立了潜在的联盟关系。这位市长即将面对一个重要问题：在六年后的市长选举中，他有可能成为被民众推选出来的、更加具有合法性的利马市长，他需要给自己戴上一层“合法”光环，而这层光环必须来自民众强有力的支持。与商贩组织进行对话，为他提供了实现愿望的大好机会。

迪沃斯主动向商贩领袖发出邀请，希望他们与市政当局保持经常性对话，商贩领袖由此获得了新的角色。这也使得迪沃斯本人一直很受民众欢迎，这种情形一直持续到他 1974 年去世为止。商贩领袖在商贩中间有很大的号召力，并给予市长所需要的群众基础。商贩领袖也赢得了一种政治权利，这是自我保护组织本身永远无法给与的，商贩们跟着从中获益。尽管他们不再有机会缴纳特许权税，不过，他们暂时也不必失去特殊所有权，而且从此以后，凡是影响到街道商贩的城市法律在实施

之前，必然要同商贩进行讨论和协商，这渐渐成了一种习惯。迪沃斯去世以后，利萨尔多·阿尔萨莫拉·波拉斯作为代理市长，继承了他的前任制定的政策，从那时起，市政当局再未彻底忽视过街道商贩这一特殊群体。

商贩们的状况也发生了改变。当他们意识到，他们能够影响到市长的地位和合法性的时候，就找到了在政治上的分量和价值，这为他们在街道经营方面，赢得了一种从未有过的安全感。不过不久以后，他们分化成两个截然不同的群体：一部分商贩由于自身与市政当局达成的经营协议，宁愿继续留在街道上，并依赖于那些善于在政治上讨价还价的领导者的调节；而另一部分人缺少政治关系网，或者是因为在商业上更加成功，他们渴望实现更大的目标：建立他们自己的市场，或者转移到其他市场上。

结构变革与“自由区”

非正规贸易第八个历史阶段的标志是：市政当局意识到，这些贸易者一直无政治地位可言，他们认为街道销售是一种结构上的问题，只有实现某种结构变革，才能够解决这一问题。他们给了商贩更大的空间进行经营。市政当局宣布，被街道商贩占据的地区为“自由区”。

1976 年，在军政府掌权的第二个阶段（1975 ~ 1980），已经退休的阿尔图罗·卡维罗·卡利斯托将军，被任命为利马市市长，那一年，他建立起一个拥有多个部门的委员会，专门研究街道商贩贸易问题，并依据它的研究结论，制定建设性的解决方案。他也获得了当时在任的政府总理霍尔赫的支持，后者召集各省市政会的代表，食品部、企业部、劳动部、内务部和贸易部的部长以及国家统计局，加入这一委员会。委员会首先对街道商贩进行了全面普查。

政府调集了国家最重要部门的力量，第一次全面研究商贩的问题，这对于商贩是一次重要的胜利，它等于是确认了商贩的问题是国家结构的问题，这样，就使他们不再经受来自行政上的处罚和控制。随着委员会的工作的进行，市政当局开始尊重商贩的权利，尤其是在城市某些地

区（阿尔丰索－乌加尔特大街、格劳大街、联合市场等等）从事贸易的权利。这些地区被宣布为“自由区”，对于商贩巩固其特殊所有权而言，是至关重要的一步。市政当局和商贩领袖共同签署了一份共同协议，确认了自由区的建立（商贩领袖是比克托尔·阿尔坎塔拉，他建立起秘鲁的街道商贩协会，是商贩组织中最著名的领导者）。在此以前，他们从未获得过这样的一份共同协议。

多部门委员会让各方人士产生了很大期待，他们希望该委员会能够为街道销售问题的解决，找到最终出路。各个商贩组织的领导者，也被邀请参加到委员会的工作中，帮助委员会设计普查表，并提供各种各样的建议。但是，当商贩们意识到，这个委员会仅仅能提出建议的时候，他们逐渐失去了兴趣。自由区的建立，给了他们所希望的最低程度的安全感，委员会早期召开的会议，也吸引了多达两千个商贩领袖前来参加，不过，他们的数量逐渐减少到只有两三人，最终，他们统统不再去参加会议。

1977 年 3 月，委员会的工作结束以后，提交了一份书面报告，做出了这样的结论：街道销售是一个结构上的问题，只有经过漫长的时期才能够解决，而在现阶段，只有进行管理和控制，才能够减少它的负面影响。委员会提供了一揽子措施，包括：承认街道销售是暂时性的贸易形式，为商贩建立一种全国性登记制度，要求商贩提供发票，缴纳特许权税，建立性质分明的经营区域，对经营规模进行限制（主要是指商品和设备的总量），对于违反规定者，要施加相应的处罚。委员会建议建立一种资金，以资助市场基本建设、商贩的迁移和安置，以及与街道销售有关的各种活动，另外，还建议制定一份全国就业计划，建立市场，采取限制移民的行动，提高商贩经营组织的地位。卡维罗市长批准了这些建议，并把它们呈交给贸易部，而后者又转给内阁进行讨论。内阁忙于处理其他现存的政治问题，所以又把这些建议转给其他部门，让他们采取相应的解决措施。这样一来，实际上，这些行政机构已不再过问这一问题。

1977 年，当这个多部门委员会提交它的调查结果时，相对于国家所建立的每 1 个市场，非正规创业者已建立起 3 个市场。

商贩组织的发展与壮大

在第九个阶段，商贩们开始反抗针对他们的酝酿以久的压迫，这一过程加强了他们的自我保护组织的实力，并使之在政治上变得更加激进。

1978 年 4 月，由恩里凯·法尔科尼·美希亚将军（前总统费朗西斯科·莫拉莱斯·贝穆德斯执政时期的参谋长）领导的市政当局，放弃了一向消极而被动的策略，发动了有史以来最激烈的驱逐行动。市政当局态度出现这种转化，可能在于新任市长想为其政权加上个人印记，即军事化的印记，而且利用了不少公共部门对于街道混乱的不满情绪。有些观察家认为，法尔科尼真正的动机，是想削弱马克思主义领导的商贩组织。不管究竟是什么原因，他在警察的配合下，组织了“阳伞行动”，对利马的塔克纳和尼科拉斯街道周围区域实施封锁，把街道商贩从封锁区全部赶出去，并且阻止他们再次返回。

在行动开始的那一天，一个警察小分队封锁了整个地区，把里面的商贩包围起来，另一个小分队对这一地区进行清理。他们逐街逐巷地搜索商贩，商贩和警察之间发生了一场“摊位战争”。警察动用防爆车和催泪瓦斯，没收商贩的手推车和货物。一旦哪个区域被清理干净，市政当局就命令警察将它包围，防止商贩再次进入。由于警察不可能整天进行包围，警察局长命令他们只在早晨坚守岗位，因为商贩通常会在此时进入这一区域。商贩们相应地改变了经营时间，只要警察实施包围，他们就与之保持安全的距离，只要警察撤退，他们就再次占领这一区域。法尔科尼当然不肯罢休，他下令在傍晚 7 点之前一直进行封锁。7 点之后，商贩们很快再次返回，市政当局又把警戒时间延长到每晚 9 点。

市长精心策划的这次行动，逐渐蜕化成了一种可笑的“猫捉老鼠”的游戏，削弱了市政当局的权威。几周之后，警察不能指派更大的力量，去包围城市中心地带，警察的压力迅速减退，而商贩们以胜利的姿态再次返回，赢得了与市政当局的冲突的胜利。这一事件让人们更加清楚，对商贩进行大规模驱逐是不现实的。夜间快餐销售，成了今天利马

中心市场、联合市场等地区的主要经营特色，这一特色正是在警察封锁和驱逐期间发展起来的。

商贩的组织非但没有瓦解，其实力反而得到了加强，他们每天都在尽可能组织人力，保护他们的成员。由于这次行动主要波及地是利马的卡劳区，而不是中心市场周围的地区，马克思主义派别所领导的“利马以及卡劳街道商贩联合会”，一跃成为实力最强的组织。市政当局没有实现既定目标，而且不得不放低姿态，与这些组织进行谈判。这些组织不但因此变得更加政治化，而且敢于面对法律和权威，领导他们的共产主义者，也因与军队进行对抗而声望大振。在其他地区，那些刚刚起步的商家和企业，也被迫加入这些组织，以获得必要的支持和保护（尽管这些组织曾公开宣布，他们敌视那些正规商家和企业）。

街道的划分

第十个阶段出现的标志是：在街道上，商贩们画出了他们“特殊所有权”的界线。

1979 年 1 月，罗伯托·卡里翁·波伊特成为市长，他想重新占有他的前任所失去的权威和地位。他笼络了街道上的非正规创业者，并使他们参与分享市政当局的权利和责任，最终，双方都不得不做出妥协：卡里翁表示可以容忍商贩的活动，参与解决他们的问题，商贩领导者保证接受政府安排，而商贩们也承诺维持街道秩序。

让公众们感到惊奇的是，双方达成的妥协，几乎取得了立竿见影的效果。商贩们改变了摊位外观，不再使商店入口处出现堵塞，并组织了统一的清扫工作。在安达瓦伊拉斯大街上销售鱼虾的商贩，曾被记者描述为城市里最肮脏的人，他们如今穿上黑红相间的制服，在形象上焕然一新。这种情形，对中心市场和阿万卡伊大的商贩也产生了影响，他们不仅对摊位进行清理和打扫，而且进行了装饰，他们也采取进一步的措施，来确认他们的特殊所有权：商贩领导者在人行道上画出界线，给每个成员占据的摊位做出了界定。由“全国贸易者联盟”所代表的正规

贸易者，包括媒体在内，都把这种举动视为“一种胆大妄为的划分街道的尝试”。实际上，这只是对特殊所有权的短暂确认，并不具有真正的法律效力。

这也显示出，基于错误的动机和出发点，完全可能改变人们的行为模式。被官僚主义者拉拢和安抚的商贩，开始满足于对街道加以分配，而不是对私人所有权进行确认。

从街道商贩到立法者?

当商贩真正参与政治，并做出第一次立法尝试的时候，意味着第十一个阶段的到来。

皮埃罗·皮埃兰托尼·卡姆波拉是军政府所任命的最后一个市长，在他执政期间，考虑到 1980 年市长普选正在临近，商贩们认为在市政当局选举以前，他们没必要继续与之谈判。他们采取行动的最好方式，就是参与政治，自行提出合法建议。1980 年 7 月 25 日，就在费尔南多·贝朗德·特里成为共和国总统的前 3 天，一些商贩组织起来并通知公众：他们已经邀请专家，准备了一份街道销售提案，将要提交国会。这充分证明，商贩很清楚法律对于自身利益的重要性，他们知道自己在政治上的特殊角色。既然市政当局无力解决他们的问题，商贩就决定告诉立法者，怎样做才是解决问题的最佳方式。

尽管他们的提案没有成为法律的一部分，但在某些媒体和公众看来，这些违背法律而占据街道的商贩，他们的地位和角色，已经达到了一个新的高度。

与市政当局的较量

当市政当局意识到不可能把商贩们赶出城市，并且决定减缓和限制强制性手段的时候，意味着第十二个阶段的到来。

市长任命制的结束和市长选举的开始，标志着民主管理的到来。埃杜瓦尔多·沃雷戈代表支持政府的党派参加竞选，赢得了 1980 年 11 月

份的市长选举。当新市长走马上任时，商贩们已“侵占”了几乎整个城市，城市中心街道完全被商贩占据，尤其是在联合大街、中心市场、联合市场以及多斯迪马约广场等地。在其他辖区，商贩的侵占行动更加普遍，在市场周围，他们建立起密集的销售带，而小市场也越来越多，成为非正规定居地居民主要购货地。

某些市民感到不满，服务于正规商家和企业的某些媒体，更是对这种情形大加嘲讽，正规贸易者的抱怨十分强烈，城市居民希望市政当局采取措施，去对付街道商贩的行动，街道商贩的问题，被他们视为军政府时期留下的社会“顽疾”。新的市政机构也想解决这种尴尬的局面，但他们更想通过解决商贩问题，实现某种政治目的。他们的结论是，要解决街道商贩问题，只要对利马中心地区进行整顿即可，所以，市政当局采取的行动，在本质上是一种放弃和退让，因为市政会把行动目标局限在利马的夸德拉达辖区，它仅占利马所有辖区的0.3%，而在余下的99.7%的辖区范围内，街道商贩仍可自行其是。

1981年3月，市政当局宣布，街道贸易者必须在短时间内离开夸德拉达。商贩被重新安置到波尔沃斯集市（就在市政府办公楼后面），以及另一个安置地点、不久后被亚马逊集市代替的阿根廷大街。这次迁移行动所针对的，只是首都中心地带的商贩，而在中心市场周围以及附近建立的摊位（它们是迄今为止商贩在城市里最重要的聚居地），却没有得到相应的安置。很快，秘鲁司机联盟领导下的商贩们，开始与市政当局发生冲突。

在4月24日这一天，导火索被点燃了。由国会议员罗兰多和乌戈·勃兰科（托洛茨基主义派）带领秘鲁司机联盟的游行队伍，从利马中心市场附近地区出发，向阿尔马斯广场前进。行进途中，他们遭到警察的暴力干涉，被袭击得七零八乱。对于警察市政当局的滥用武力，两个国会议员后来进行了控告。在冲突过程中，各种会见活动、游行、抗议、示威天天发生，车辆遭到石块的袭击，燃烧瓶也被扔到亚马逊集市上。这次冲突，促使市政当局开始研究对策。6月6号，颁布了110号市长令，街道商贩被逐出夸德拉达区，并被重新安置到集市上，而这份市长令，当时刊登在首都的报纸上。

到了8月份，沃雷戈市长赢得了胜利：大多数商贩，最终被重新安置到波尔沃斯集市和新建的亚马逊集市上，而且，他们很快有了满意的顾客群体，各方终于归于平静。

沃雷戈是一个勤奋而务实的市长，他努力实现了自己的目标，把商贩从一系列城市中心街道上转移出去，把他们重新安置到别的地区。可是，就像对待混乱问题的诸多市政当局的阶段性成果一样，他的胜利也只是一种虚幻。街道上的混乱，只是从城市中心商业大街，转移到政府大厦附近的集市上。由于这个集市是市政会建立的，它享有一种心照不宣的政治豁免权，这种豁免权把集市变成了利马经营走私物品的集散地。而且，政府采取的这次行动，使秘鲁司机联盟的领导者吉耶尔莫·诺拉斯科的政治地位，得到了显著提升，在后来的市政当局大选中，他被迅速推到市政会成员的位置上，负责解决街道经营问题。

街道商贩参与市政当局的事务

最后一个阶段的标志是：具有政治化色彩的街道商贩组织，开始参与市政当局的行政管理。

1983年11月，在利马市长选举中，阿尔丰索获胜，他领导着极具影响力的马克思主义左派联合团体，并且把诺拉斯科也吸收进市政府部门，因此就等于把秘鲁司机联盟也一并吸收进去。一开始，新的管理机构仍然能够支持集市的发展，并在加斯塔涅塔广场和比尔亨洛尔德斯等集市附近，组建起新的集市。正当街道商贩组织准备通过市政当局，增加他们对组建集市活动的影响力时，市政会却忽视市场经济活动的本质，很快就采取措施，试图把商贩组织变成官僚化的、由一个党派控制的组织。

1985年4月，利马市政会宣布了002号法令，规定了市政当局对待街道销售的新政策。简而言之，它规定商贩必须获得许可证，才能从事经营活动；不得在街道销售任何食品；必须提供货物发票和来源证据；必须穿上白色围裙，并规定了他们的办公设备的统一标准；商贩要获得一张健康证明；限制商贩的资产规模，资产净值不超过两个缴税单位；

任何商贩都不能拥有或租赁两个以上的经营项目；必须遵守市政当局规定的工作时间；必须加入一个职业化组织。这个法令也建立了一种所谓“商贩资助资金”。

所有这些，其实并不新鲜。在每6项规定当中，起码有5项曾被尝试过，但并不成功。1617年、1670年、1936年、1947年和1959年，商贩们就必须获得一种经营许可证；1947年和1959年，他们的资金加以限制；1789年、1916年、1936年、1947年和1959年，他们就遭到法令禁止，不得在街道上经营食品；1915年、1916年、1936年、1947年和1959年，他们就不得不身着白色围裙；1915年、1916年和1959年，市政当局就试图对他们的经营设施实行统一化；而在1936年、1947年和1959年，他们就必须获得一种“健康证明卡”。而所谓的“商贩扶助资金”，发轫于多部门委员会1916年做出的一个错误结论。唯一具有新意的一项规定，就是要求商贩必须加入某个商贩组织，以便在法律上对他们施加管理，并严格遵守规定的时间表。显而易见，左派执政者对待街道商贩贸易的态度，和他们的前任没有什么不同。

这份法令至少有两个重要目的：商贩有义务加入一个组织，这证明市政当局的动机，就是使商贩联合组织变得政治化和无产化。商贩不得不限制经营资金，而且既不能创立，也不能租赁其他经营项目，另外，他们在经营前必须得到许可证，必须遵守一系列不现实的规定，这暗示出市政当局企图剥夺他们的企业者地位。市政当局大幅度增加商贩的成本，防止他们赚取足够的资金后，离开街道并进入市场。

自由与民主学会在报上发布声明，宣传了这份法令的不利影响，得到了大约100多个商贩组织的支持。事实证明，这份法令不具有多大效力和意义，这尤其将会加速它的消亡。没有任何阻力，能够阻止商贩通过自身努力而离开街道。1985年，当这份法令被颁布的时候，相对于每1个正规市场，就存在5个非正规市场。

走向市场的漫长征途

非正规贸易的历史，是一次漫长的历史征途，其自身的过度政治

化，曾减缓过它的发展速度。而非正规贸易的最终目标就是市场，市场代表着人们渴望得到稳定财产权的愿望，以便在理想环境下从事经营活动。商贩们为达到这一目标而付出的努力，与政府步调的不一致性形成鲜明对照：政府时而迫害，时而合作。几个世纪以来，这种自殖民地时期，就出现的态度上的多变性，显示出市政当局并不理解真实情况。在超过 50 年的时间里，不管是中央政府还是市政当局，无论他们怎样努力，都没有最终达成彼此一致的、具有影响力和号召力的政策。他们从未摆脱自身政治利益的局限性，真正解决好商贩的问题，他们的努力，甚至与动机背道而驰。他们使得一些商贩变得政治化，并且显著推迟了秘鲁通向正规商业和贸易的征途。

多年以来，我们亲眼见识过，商贩怎样举行各种规模化运动，使其商业活动在法律上变得更稳定、更安全。他们首先进行的战役，就是争取特殊所有权的战役，其次是获得市场的战役。它使得大多数商贩积攒起足够的资金，以便建设市场，甚至不惜代价，与政府发生冲突，而政府与小部分商贩联合起来，想让商贩组织变得政治化，以避免商贩成为私营企业主以后，政府自身将会失去影响力。在这两种战役中，我们都能看到一个非正规的、不安定的秘鲁社会，与客观发展现状之间产生的激烈冲撞。

从商贩的角度来说，这两种战役都是理性的。财产权使得他们可以使用和维系资源，促进生产力，确保投资和储蓄的不可侵犯性。他们也能够借助于财产权，从一个固定摊位中获得利益，甚至可将这个摊位作为商业抵押品。最终，他们减少了不稳定性，获得了安全性，为更有效地从事经济活动做好必要准备。这些非正规创业者愿尽一切力量，营造必要的基础性条件。他们把自己置于法律之外的规则和体系上，这种体系有其灵活性和合理性，尽管它是不完善的，却可以确保某些权利的实现。为此，商贩们也认可了政治谈判的必要性，甚至为了保护自己的权利，积极面对各种各样的压迫。

不过，在此过程中，资源的过度浪费，似乎足以让人产生这样的印象：这些商贩离开街道的努力是徒劳的，国家必须直接进行干预。假如果真如此，根据自由与民主研究的估计，国家财政必须投资 1.08 亿美

元，才能把当前城市里的91 455个商贩，转移到哪怕是最不起眼的市场上，而且，每年还要额外拨出540万美元，以便在这些市场上，为新来的商贩建立起销售摊位。

如果考虑到在利马最初的1.08亿美元投资，只占1984年全国公共投资的7.6%，那么，国家要把这些商贩直接而有效地转移出去，其可能性可谓微乎其微。去帮助商贩而不是阻碍他们，只会给秘鲁的发展带来更大的好处，政府应当看到这一点。商贩其实是市场的主要建设者，他们已经建立的274个非正规市场，与国家建立的57个正规市场和8个摇摇欲坠的集市形成鲜明对照，它们一并证明：尽管有各方面的阻力，非正规商业行动仍旧势不可挡。

理想的解决方案，是想办法为商贩排除各种障碍，并且把政治动机转化成合法的辅助手段，解放和增强商贩的创业能力，并且允许他们参与竞争，让他们充分运用才能和智慧，为国家和社会更有效地服务。

第4章

非正规交通运输

随着非正规建筑和商业贸易的发展，城市公共运输系统也开始发展起来。早在50年以前，上千家非正规运输经营者，就把贫穷的住宅区与城市其他地区联系在一起。

非正规运输如同非正规建筑和贸易一样，都是游离于法律之外，甚至违抗法律而进行的。用来提供运输服务的车辆是轿车、客货两用轿车、大型公交车、各种运货车，小型公共汽车和其他类型的公共汽车。

根据自由与民主学会在1984年的调查，在公共运输的16 228部车辆中，有91%为非正规运营。算上出租车和其他类型的出租车辆，这个百分比数字甚至更大，1984年，非正规运输车辆占利马所有公共运输车辆的95%。正规运输占公共运输领域剩余的9%，在这9%当中，秘鲁的国有城市运输公司（ENATRU）占4%，而以前的合作社工人经营的运输公司，以及利马的城市运输公司占余下的5%。

根据自由与民主学会的评估，1984年，非正规运输的重置价值是6.2亿美元。非正规运输单位的负责人，对于基础建设额外投资的估价，最少为4亿美元。这些基础设施包括加油站、修理站，以及其他形式的车辆配套设施服务站。

非正规运输履行着相当重要的社会功能，它满足了非正规定居地居民的运输需要。他们在图帕克阿马鲁、阿万卡伊、塔克纳、阿尔丰索-乌加尔特、帕塞沃、托马斯-马尔萨诺、帕恰库特克街道建立了固定的交通线路，把科诺诺尔特、科诺埃斯特、科诺苏尔等非正规定居区，与城市其他地区联系起来。非正规运输者把运营服务集中在平民聚居区，而政府所属公司和其他正规公司，主要服务于城市传统居住区。

非正规运输占了公共运输的大部分，这一事实表明，如同在非正规定居地和非正规商业领域一样，在非正规运输领域，必须首先形成一种复杂而成熟的、法律之外的规则和体系，才能使之得到进一步发展。在本书后面的章节，我们将解释这种非正规现象如何出现。我们将描述各种形式的非正规运输管理，这些运输的非法模式、历史发展过程，以及非正规运输所遇到的许多问题。基于非正规运输与国家和政府之间的政治关系，这些问题是不可避免的。

非正规交通运输的类型

在非正规公共运输中，经营者使用不同的车辆，这预示着至少存在两种基本的运输车辆。第一种类型的车辆众所周知，就是大型车辆或公共运输车辆，它主要由轿车和客货两用轿车所组成，前者通常容纳5个乘客，而后者可以运送8个或9个乘客；第二种是小型公共汽车（简称“小公共”），成员大约在8~11个人之间。其他车辆还有：D-300面包车，有18个和16个座位，可以容纳43个乘客；D-500、BB-57以及梅塞迪斯-奔驰客车，容纳的乘客分别是71人、77人和90人，而斯卡尼亚瓦维斯公共汽车、GMC汽车等外国大型运输车辆，承载量超过80人。公共运输车辆和“小公共”的差别，主要在于车辆容积不同，而不是运输性质上的差异。

就像各种形式的非正规贸易一样，这些运输车辆之间，并没有严格区分，它们只是在同一过程中，出现的先后次序不同而已。在多年的时间里，那些以公共运输车辆起家的许多非正规运输单位，逐渐开始增加“小公共”的数量。

不过，并非所有公共运输车辆或“小公共”经营者，都是非正规性质的。某些经营者享有某种特殊的行政许可，这是政府部门与非正规运输者之间达成的一种妥协。而那些没有得到承认的运输经营者，被称为“皮拉特”（指私自招徕乘客的私营车辆），因为他们完全属于非法经营。但是，那些得到特许权的公共运输车辆或者“小公共”经营者，其实也不属于正规性质，因为他们得到的许可权，并不能使之享受到正规经营商具有的有利条件（例如，带有契约性质的财产权、法律制度的保护、有限责任等），这样，他们也就无法获得保险或者贷款，等等。官方的承认和许可，给他们提供的只是某种特殊待遇，使他们在运输过程中，可以得到适度的稳定性和安全感，因此，这些运输经营者仍是属于非正规的。归根到底，如同其他形式的非正规经济活动那样，公共运输车辆和“小公共”的运输经营，由法律之外的规则和体系所管理，这种体系还控制着运输经营权，以及非正规运输管理机构。

在利马的公共运输车辆中，平均每100辆车辆，就有91辆属于非法运营，只有9辆遵守国家法律规定，属于正规经营。从这一事实中，我们就能看到非正规体系的重要性，确切地说，它更加具有社会价值。

对于交通线路的侵占

就如非正规定居者侵占土地，街道商贩占领街道那样，非正规运输经营者侵占的则是交通线路。交通线路不像土地、街道那样，属于有形财产，它是由公众活动和出行需要而产生的无形资产。一条线路，是由起点和终点之间的行车过程所构成的一个单位。就像街道商贩一样，运输经营者通常自行侵占线路，而且在行动之前，他们也要进行研究和选择，正如自由与民主学会了解的那样。

这是个经过精密核算的过程。非正规运输经营者会衡量各种可能的线路，以决定应该侵占哪一条线路。他们至少要确保该线路具备如下特征：在这条线路上，有一种潜在的运输需求；那里交通运力不足；附近新的住宅区或定居地缺少其他运输系统。他们还必须确定公众的出行需

要，以及为他们提供运营服务的现实性，对于不同线路的评估，就包含了对那些线路的技术特征的认识，以及交通工具潜在的使用者的倾向性。搞清楚这些问题，非正规运输经营者就能够确认，哪一条线路最有吸引力，并开始执行侵占计划。在这个过程中，他们会逐渐变成生意人或企业家。在寻找最可能带来商机的线路，以及在确认和满足公众需求的过程中，他们会对各种资源进行必要的调整，以满足实际需要。

接下来，非正规运输经营者还必须考虑其他人可能产生的反应（侵占一条线路，通常会影响到第三方），首先，他们要了解是否还有其他非正规运输经营者，也打算侵占同一条线路，如果是这样，他们之间就存在一场竞争，看谁可以占有这条线路。通常，能够在该线路获利最多的人，才可以获得运营权利，或者说，能够为获得这条线路进行更多投资的人，才更有可能成为赢家。

其次，想要成为某条线路的占有者，必须评估市政当局的态度，包括警察或者官僚的反应。如果遭到抵制，就必须准备与之谈判。运输经营者会争取公众签名，来证实这种运营是必需的，或经过实践检验证明是成功的。他们也可能直接进行贿赂，赢得某种形式的保护，以便对抗其他交通经营者的侵略性的竞争。

最后一点，非正规运输经营者必须考虑其他居民的反应。某些居民乐于看到这种服务的存在，他们自身也会成为顾客，而其他居民却可能提出反对，他们不想看到运输车辆增加而带来危险，以及在他们的住宅区出现拥挤状况。考虑清楚上述因素之后，非正规运输经营者就能够决定是否要马上行动，去侵占一条选定的线路。

侵占不仅意味着去发现并占领一条原始线路，也意味着已经立足的非正规运输经营者，会想方设法扩大或调整原有线路。这样的侵占，有时由单个经营者独自进行，有时由许多经营者联合起来，共同完成。非正规的组织或协会，将在集体会议上批准侵占行动，而他们做出决定所遵循的原则，就是类似上面所描述的评价体系。自由与民主学会对协会进行研究，他们深入接触了一个通过侵占行动而扩大了线路的协会。这个协会的规模很小，它的运营线路，是从它的前任——一个公共运输车辆协会那里继承下来的，由于获利很少，所以它一直试图去侵占其他线

路，以便增加自己的收入。

这样一来，自由与民主学会就能清楚地看到，那些非正规运输经营者采取的步骤。首先，他们会评价想侵占的线路潜在的长度，尤其要考虑吸引更多数量乘客的可能性；其次，他们通常计划侵占一小段线路，并且不大可能遭遇第三方的极力抵制，所以他们会联络在交通运输部的一个低级官员，并且提前同他打好招呼。他们会支付大约 60 美元作为贿赂，以便使用他的权力和影响力，确保以后为自己赢得官方认可。这个官员会代表非正规运输经营者的利益，与警方打招呼，保证他们每月可以得到 10 美元左右的贿赂，避免在未来发生冲突或者出现麻烦。

做好了这些准备，非正规运输经营者就开始侵占他们选定的线路。他们会向交通运输部申请得到一张许可证，这样，在需要时就可以把证明书展示出来。接下来，他们会尽可能提供定时的、有规律地运营服务，以便使民众产生更大的需求。他们甚至会收集许多人的签名，以便向市政当局展示，他们的运营服务是有市场的，他们能够满足人们的需要。1 年以后，乘客、警察、公务员以及住宅区，都会适应他们的存在，此时，非正规运输经营者就会争取官方认可，获得一种新的运营特许权。

尽管许多运输经营者已完成这一过程，并享有官方认可，甚至获得了线路的特许权，但是，他们的权利实际是来自当初的侵占。自由与民主学会发现，现存的几乎所有公共运输线路，都是他们在侵占过程的某个阶段，逐步建立、扩大并调整的结果。其中，某些线路虽然得到市政当局的认可，但这种认可是暂时性的，而且随时可能被取消。

侵占线路，毕竟是不受欢迎的，在最终得到可靠的权利之前，总要浪费大量资源，而且，公共交通涉及的不单是使用它的公民，最终也会因贿赂公共官员而产生社会危害，包括街道的混乱、无序、危险等状况。

交通线路的所有权

顺利进行了线路侵占之后，在政府给予正式认可之前，非正规运输经营者就可以开展运营，这是因为在此过程中，存在一种法律之外的规则和体系，自由与民主学会称之为“交通线路的所有权”。

运输服务可以为非正规创业者带来利益，因为这种非正规权利具有排他性，而且是一种不可剥夺的权利。之所以是排他的，是他们可以按照自己的愿望使用这些线路，并且享有经营线路而带来的收入；之所以是不可剥夺的，是因为他们可以自由出售这种权利。但是，这种权利当初是来自于侵占，而且建立在非法模式上，所以是不完善的。非正规运输经营者必须同政府谈判，得到政府的认可，获得经营特许权。

因此，侵占线路的非正规权利，需要经过漫长的完善过程，获得更大的稳定性和安全性，才能接近于官方认可的所有权，侵占权利的排他性和不可剥夺，也会逐渐增强。在此过程中，尽管权利的某些部分可能会被分割或被削弱，但由于在任何运营服务中，没有任何两条线路完全一致，就使得权利的不可剥夺性，会演变成一种越来越稳固、越来越复杂的体系。自由与民主学会能够识别出这样的两种体系：首先是自由体系。行业协会的成员，可以任意出售权利的一部分，而不需要得到预先批准，或被迫提供给协会其他运输经营者，在这种情况下，这种权利的出售，和出售正规产业中的股份没有多大不同，此时，协会保存的成员登记需要做出改变，以便接纳容纳新的成员（购买者）。在某些情况下，购买者必须为协会支付一笔额外费用，通常被称为入会费，表示对协会在某些方面的特殊投资和劳动付出的感谢，而这笔费用，也会被协会用作共同基金。

第二种体系，则有相当大的局限性。出售经营权的成员，必须遵守预先制定的优先次序，确保协会运输成员的利益。这种体系，会优先考虑没有私人车辆的司机和售票员，也可能做出规定：协会自身就可以购买股权，然后拍卖给有关方面。

在上述体系中，也不排除存在其他特殊的做法。某些成立时间更久的行业协会，由于所在线路乘客很少，所以禁止出售股份，新成员若想加入，必须继承这些股份。自由与民主学会发现，在这样的协会当中，某些协会已经是“第三代”了。当非正规运输经营者退出协会或者退休以后，协会管理者基于一种所谓“公共权利”的概念，可能为退出协会活动的成员支付一笔钱，这笔钱可能来自个人缴纳的公共基金，而且根据成员当初的缴费情况，按一定比例发放。市政当局通常不会意识

到，协会存在这样的交易行为。由于这些交易可能导致官方登记发生改变，所以市政当局所做的，只是接受交通运输经营者邮寄的报告，了解协会成员发生的变化。

非正规运输经营者的组织机构

随着侵占的线路以及相关权利逐渐升值，非正规运输经营者开始形成组织，进行协商，并且同法律部门打交道。他们起码要建立两个层次的组织，首先是在同样的线路上开展运营的非正规运输经营者的协会，其次是具有多个团体的协会，而这样的协会最终会结成力量更大的联盟性组织。

行业协会

在非正规运输中，侵占前通常不会有任何协议。在独立侵占了一条线路以后，每个非正规运输经营者，最初都会独自开展经营业务，安排好运营时间，并决定怎样收取费用。不过，运营者显然不能永远保持独立，他们必须与同一线路的其他运输经营者组织起来。对于一条精心选择的线路而言，它的长度的增加，乘客数目的增加，都会使这条线路的价值迅速上升，并且会吸引越来越多的侵占者。

组织起来有一系列好处：首先，它有助于一条道路变得井然有序，而且可以减少运营成本，确保运营有规律地进行，这些能够使乘客感到满意；其次，彼此结成组织，也能够把足够数量的运输经营者联合在一起，共同与市政当局协商，维护他们已经建立的线路；第三，有了足够数量的车辆，可以满足乘客的需要，就能够防止新的侵占者进入。

在形成组织以后，在某些更有进取精神和创业精神的成员的倡导下，侵占者会举行各种内部会议，选举出他们的领导者，并就线路运营达成协议。他们对成员数量进行统计，建立民主的定期选举机制，并建立一种共同基金，成员们必须定期缴纳一定的费用。他们也建立起一种行业协会，该协会承担着实现成员的目标的责任，所有这些约定和协议，可以被视为一种法律之外的规则和体系。

作为组织机构的行业协会，是在侵占之后形成的，旨在完成非正规合作协议的目标，它的本质因此就具有双重性质：它是一种非正规企业，负责组织和安排线路的有偿经营；它也是一个利益集团，它要同市政当局协商，确保非正规权利的稳定性和可靠性。这也使得协会领导者内部，出现职能化和专业化的特征：协会的总书记，负责非正规经营和利益集团的事务，而其他的书记具有相应的职能：业务管理委托给组织书记，负责业务的总体管理；财务书记负责管理共同基金；技术或维护书记负责管理修理站、加油站，以及提供车辆零部件；福利书记负责处理企业关系；文化教育或体育书记负责建立图书馆，安排足球赛；维权书记负责与市政当局谈判，并且提供贿赂；媒体和公共关系书记负责印刷、出版内部刊物，开设布告栏。

协会所执行的各种经营任务相当复杂。领导层必须对侵占的线路逐步改善，他们经常调查市场环境，在公共主干道设立停车站，标明线路的起点和终点，而这通常是法律所禁止的。他们还需要评估收取的车费是否合理。如果协会同意政府对车费的控制，以此交换官方的认可，那么，领导层只需评估政府制定的最高限额的车费，是否能为自己所接受，而且要做出决定：从政府那里获得哪些权利，才能够弥补他们的利润损失。私自招揽乘客的“皮拉特”，通常不理睬政府对车费的控制，他们自行建立车费标准，把一种或多种车费强加给整条线路，如果线路很长，他们要依据不同距离，收取相应的车费。

协会领导者还要决定派出车辆的时间和频率，对所有线路进行合理分配。协会经常召开集体会议，指定调度员留守在在线路起点和终点，监督成员是否遵守既定安排，及时发车并准时到达，对于故意延长或缩短出车频率的司机，他们有权利加以处罚。在自由与民主学会调查过程中，对于两种违反规定的行为的处罚，都只是象征性的，每次违规的罚金不超过50美分。

协会的业务管理层也会做出决定，在那些没有私人车辆的协会成员（他们通常被称为“帕兰卡斯”，意思是“依赖者”）当中，哪些人可以驾驶车辆业主提供的“会员车辆”。他们也会确立售票员管理规定。集体会议通常授权那些与协会成员有关系的驾驶司机，或者是由某个成员

推荐的司机，让他们成为“帕兰卡斯”，而后者为协会运营充当司机，一般会得到一定比例的纯收入，这一比例在各协会之间有所不同，平均是在 25% 左右。雇用售票员的任务，通常由交通运输经营者自行负责，因为他们是运营服务的负责人，负责为车辆补充服务人员，要直接与乘客打交道，还要监督“帕兰卡斯”，确保他们没有将车费装入自己腰包。业务管理层还对成员和车辆进行登记，确保登记内容及时更新，这主要是为了证明车票销售状况的真实性，并且为市政当局提供他们需要的信息。

作为一种非正规的商业组织，协会还必须想办法为成员开展经营提供资金。非正规运输经营者很难从正规财政机构那里得到贷款。他们使用三种形式的资金：首先是共同资金，它来自成员定期和自愿的捐献，捐款会集中到一个公共基金里，储存在一个共同银行账户上，由财政书记管理。这笔基金通常用来购买零部件，以及零售的汽油、柴油，或用来改善整个车队的条件。总体说来，它可能用于协会的任何花费，比如修建房屋，或者是一次特别的聚会。

第二种形式的基金，可以称为共同贷款基金，类似于共同基金，不过，它是用于为运输经营者提供贷款，以便他们能维持正常经营。在贷款利息方面，协会使用的标准，通常不是政府建立的银行利率，而是非正规自由市场的自由利率，这显然有利于运输经营者，他们可以把储蓄存放到这种基金里，而后者提供给他们的利息，要高于他们从银行得到的利息；这也有利于借贷者，他们通常情况下，无法通过正规途径得到贷款。第三种形式的资金，是由某些“合作社”提供的，合作社把钱借给他们的成员。考虑到合作社是合法实体，所以他们提供的资金，和通常的贷款基金没有太大不同。

另外，作为一种非正规的商业组织，行业协会曾试图建立一种内部保险基金，以便对发生事故的车辆提供保险，因为在通常情况下，他们的成员无法获得正规保险单。经过召开一次集体会议，就可以确立事故保障方案，而且在一般情况下，会议解决的只是在事故中，成员经受的个人伤害或物质损失，而不涉及到第三方责任。这些内部保险基金，只存在于相对富裕、结构复杂的协会当中，在其他协会当中，如出现意外

事件而使成员失去生活保障，协会就会通过一种不成文的非正规规定，允许该成员驾驶协会最好的车辆，并使他成为一个“帕兰卡斯”，直到其经济状况改善为止。

作为一种利益集团，协会的功能也同样复杂。它的首要功能，就是与市政当局协商和谈判。由于协会是非正规的，他们会想办法与市政当局协商，以便得到他们对于某条线路运营权利的认可。一旦赢得了这种认可，协会就可以得到某些额外的好处，比如，在未经官方授权的情况下，延长线路的距离；在线路上建立起点站和终点站。通常，这种协商包含着彼此的让步。市政当局的利益所在，都侧重于政治方面，因此，他们有时会赋予运输经营者某些特权，以便争取更多的选民，或者换来一张书面协议，确保运输经营者不会参加罢工，反对市政当局。

运输经营者经常采用各种形式的压力，以促成谈判的结果尽早实现。他们是非正规的，缺少国家和政府真正的认可，他们没有正规渠道表达自己的需要，所以，这些压力大多都是具有对抗性的，比如威胁、罢工、游行、抗议、暂时中断工作。他们也会采用其他手段，比如收取集体签名，尤其是在他们想得到线路特许经营权的时候，经常采用这种方式。通过这些方式，不管是以提供政治支持作为利诱，还是进行鼓动、制造骚乱作为威胁，非正规运输经营者都在尽可能地维护法律之外的权利，而他们付出的代价，就是把自己逐步变得政治化，并投资了大量人力资本。

作为利益集团，协会履行的第二种功能是贿赂。使用贿赂，可以从政府机构那里得到两种形式的好处：加速行政审批步骤，以及获得某些线路的特许经营权。

在寻求有关线路的权利认可和权利保障过程中，协会会遵循某些法律之外的原则和程序。如果政府官僚索取贿赂，他们会派出一个代表，定期来到协会索取贿赂。如果贿金经协商达成一致，他就会把所有贿金全部带走，并在他的同伙之间进行分配。非正规运输经营者准备好贿金，协会的维权书记就会到警察局或政府部门四处联络，提供贿赂，以交换理想的线路，这样，市政当局就会对他们通过侵占而扩大线路的行

为视而不见，也可以为协会提供保护，防止其他无照经营者侵占他们的线路。

工会和联盟

在获得线路经营权利的认可方面，协会或许相对是高效率的，但是，在接触权力更高的政府部门过程中，他们会遭遇到更大的、各种各样的困难。

这些困难不仅很快就会出现，而且变得越来越突出。作为对官方认可的交换，政府通常会对运输经营者施加一系列条件，尤其是价格控制。在这种情况下，非正规运输经营者感兴趣的，不只是要让其权利更有保障，更加稳定，他们也想得到其他好处，以便抵消国家强加的责任和义务导致的利润损失。就行业协会自身而言，他们不能动员足够数量的运输经营者和车辆，对市政当局和公共舆论施加影响，所以，他们就会集合更多的力量，形成规模更大的多个组织，争取从国家权利的再分配中得到好处。他们形成一个个工会，工会又形成联盟，这些联盟之间互相补充，构成了非正规运输经营者的政治组织。

行业协会是非正规者彼此达成的合作协议的组成部分，工会和联盟则是后来的政治协议的结果，旨在使他们的权利变得合法化，抵消政府对车费控制所带来的消极影响，并争取得到官方认可。他们公开或秘密进行谈判，以便彼此间实现互惠互利；他们也会像协会那样，采取各种压力手段，比如收集签名，进行威胁、停工、游行、罢工；同样，如果有必要的话，他们也会贿赂政府官员。

正因为自身利益缺乏合法保护，才迫使非正规运输经营者采取这种政治联合。所有卷入这一过程的各方，都有足够的理由这样做。政府对于车费进行严格控制，就是非正规运输经营者缺少正规权利的结果。实际上，如果政府是民主的政府，它就会采取措施，防止车费上涨，这样才能维护政府形象，并使自身受到民众的欢迎。如果是独裁性质的政府，它控制车费的目的，就是为了强调权威性和控制力。对于各种行业组织而言，他们希望增加成员数量，增强自己的实力，保持自身的影响力。对于非正规运输经营者来说，他们只想赢得某些权利，以平衡车费

控制产生的不利影响。

这一系列来自各方的相关利益，导致了重商主义交换体系的出现。在此过程中，各方都试图从国家权利的再分配中获益，由此使得不同的工会和联盟的生存和领导权，基本上要依赖于他们给协会提供利益的数量和质量，这样，才能确保各种协会愿意加入其中。而就各种协会而言，他们关心的是满足非正规运输经营者的实际权利，因此，他们会根据所得到的利益的情况，从一个联盟组织转移到另一个联盟组织，而他们对此没有任何意识形态方面的不安和疑虑。多年以来，这种情况，使得不同的联盟组织之间，产生了公然竞争的氛围，而这些组织的存在，是以他们与政府的关系以及沟通的能力为基础的。

在这当中，有两个联盟组织通过竞争，最终成为运输经营者中最有代表性的管理机构，他们是“秘鲁司机联盟”，以及“秘鲁司机和相关工人联盟”。前者在政治上是独立的，拥有的运输经营者数量更多，它在利马的总部是小型公共汽车司机工会，这个工会管辖着95%的行业协会。后者与秘鲁美洲人民革命联盟党有密切关系，它的成员数量不多，它在利马的“根据地”，是公共出租车工会、公共服务出租车工会以及利马小公共汽车司机工会，它们仅仅代表5%的行业协会。我们在后面将要看到，这两个组织的地位和影响力，在不同政府时期有所变化。由于存在这种竞争，总体而言，非正规运输经营者经过多年努力，还是获得了让人惊奇的一系列特权。

在税收方面，工会和联盟也付出了很大努力，尤其是使上级部门免除了如下税负：1968年和1970年所欠的税费；1968年、1970年和1971年的印花税、公司税、社会安全保障费；1968年、1970年、1971年、1978年、1981年和1983年的二手车辆购置税、销售税和销售增值税；1970年和1971年的车辆设税；1983年的车主收入税、财产重新评估税以及财产估价现值税。在关税方面，工会和联盟也为非正规运输经营者赢得了相应的权利。1955年、1956年、1957年、1958年、1959年、1960年、1961年和1964年，非正规运输经营者进口汽车和零部件完全是免税的；1968年、1970年、1971年、1972年、1973年、1976年和1977年，有两次免税；1980年、1981年、1982年和1983年，有

两次免税。在处罚方面，工会和联盟通过努力，使上级部门四次下文，减少了交通违规的处罚份额：1972 年，对于轻微的违规行为，运输经营者只需支付罚款的 10%。在同一年，市政当局首次规定，哪些违规行为属于轻微违规，后来又进一步做出补充：除了几种特殊情况以外，所有违规行为，都属于轻微违规。1981 年，市政当局又做出规定，出现交通违规情况，运输车辆将不会被政府部门没收或扣留，因为那样会使利马的交通运力更加不足。

在参与政府机构方面，工会和联盟也赢得了某些权利，开始加入政府的机构组织。1969 年和 1981 年，他们加入了负责价格控制的机构；1970 年和 1981 年，加入了负责运输服务管理的机构；1979 年，加入了解决线路争端的机构；1983 年，加入了土地运输财政基金管理委员会。工会和联盟也通过商业运作模式，使非正规运输经营者在不能够支付债务的情况下，避免车辆被没收，这也减小了他们的商业负债压力。另外，通过建立土地运输促进基金（1980 年）和土地运输财政基金（1981 年），他们为非正规运输经营者赢得了信贷津贴，并采取分期付款的方式。

尽管有了这些特殊权利，非正规运输经营者并没有真正获益。我们将在下面的部分以及第 5 章看到，国家相应对他们施加了许多条件，我们称之为“正规状态的成本”，这些条件当中包含了对于车费的控制。非正规运输经营者得到的官方认可，也不同于其他领域正规商人得到的认可，这种局面诱发了运输系统周期性的危机。

非正规交通运输的历史发展过程

正如在前面的章节里一样，我们把非正规运输历史发展过程划分为 17 个阶段。我们依据的总的脉络，包括运营服务的历史、非正规运输的发展、非正规运输对于正规运输的影响，以及国家多年来为处理这一问题所采取的方式。

公共运输的诞生

公共运输的诞生要追溯到上个世纪。科学技术的发展，使铁路成为一种运输工具。这种局面限制了秘鲁的公共运输业，因为就其本质而言，经营者很难获得和占有铁路运输线路。在利马，最初的公共运输服务开始于1851年。当时，“恰拉凯托牌”机车从现在是圣马丁广场附近的地方出发，驶向秘鲁的主要港口，并由此开辟了利马到卡亚俄地区的铁路。

尽管城市内部的铁路得到了发展，不过，利马本身仍保持着古老的人力车运输服务，这也是现代出租车的前身。对于一个人口有限的小城市而言，这种人力车足以满足公众需要。不过，上世纪末人口的增长，使得这种人力车越来越多，也使得城市线路变得越来越复杂。针对这种变化，1874年，政府首次颁布了一系列条例，对于国内交通实施管理，这在秘鲁共和国历史上也是第一次，同时，国家授权市政当局确定车费额度。

固定线路的发展，推动了人力车向有轨四轮马车，即轨道马车的转化，严格说来，轨道马车是城市最初的公共运输车辆。在此之前，那些独立经营的人力车和一般的马车，并未导致运营所有权的产生，经营者只是对车辆具有所有权。线路的复杂化和轨道马车的出现，却要求经营者具有线路经营权。于是，政府和市政当局同经营轨道马车的人谈判，给予了一系列特许权，其中包括可以使用的线路、运营的时间、车费的额度等。而后，运输经营者确立了他们的运营车费，车费是由各方在签订合同的基础上达成的，经营者不能依据市场变化，自行做出调整和改变，只有各方协商后才能进行更改。如果需要做出改变，经营者会提出方案，而市政当局对方案评估、衡量之后，即会做出接受或拒绝的表态。出于政治上的原因，政府通常希望车费保持不变，而运输经营者通常希望提高车费。

技术的发展，加速了运输服务的发展。20世纪初期，有轨电车取代了轨道马车。在1895年，利马市政当局得到授权，建立公司，管理

城市日益发展的运输业。不过，到 1903 年，它才赋予正规运营商最初的特许权，于是，1903 年 1 月，开通了利马和丘里约斯之间的线路，3 月，开通了利马和卡亚俄之间的线路。

随着交通运输服务管理越来越复杂化，政府部门与特许权获得者在短时期内，达成了更多的协议。1905 年，政府授权利马城市铁路公司负责管理一条以上的线路，这也导致运输业开始出现垄断的趋势。尤其是在 1913 年和 1920 年，利马的电力公司控制了城市内部和城市外围的有轨电车系统。这样一来，政府倾向于同少量承包者打交道，私营企业主要进入运输领域并且立足，就必须获得政治上的影响力。

政府的倾向性，由此带来了很多局限性。首先是那些想为运输系统提供公共汽车的正规经营者，其次是那些非正规经营者，他们也想在公共运输领域有所作为，而他们都发现，除非是在极为必要的情况下，不然，政府并不愿同更多的申请者进行协商和谈判。

汽车运输的出现和运输垄断权的终结

由正规经营者提供的公共汽车运输服务的出现，以及用来运送货物的车辆首次转化为运送乘客的车辆，结束了铁路和有轨电车对公共运输的垄断，而且抵制了政府对于运输市场的过度限制。

1921 年 5 月，路易斯·提拉多获得授权，在利马市中心、米拉弗洛雷斯、巴兰科、马戈达莱纳之间的道路上，建立起第一条公共汽车线路。就像随后步其后尘的其他经营者一样，他的公司起初规模极小，公共汽车不超过十辆。所有这些小规模的公共汽车线路的拥有者，与当地汽车修理站和其他小型公司进行合作，后者对他们的车辆进行维护和修理。就在那一年，利马有了第一家改造进口汽车底盘，以适应首都交通运输状况的修理站。这家修理站是由技工比托·帕沃内建立的，他是意大利移民的后代，绰号“托马逊·爱迪生”。帕沃内在那一年，第一次把国产运输车辆装到一个菲亚特卡车底盘上。这种车辆有 22 个座位，有上车车门和下车车门。他把汽车的灵活性和公共汽车的优点结合起

来，使这种车辆就像平底船一样，很快为人所知。在很大程度上，正是因为生产者是意大利人，这种车辆很快投入使用，并被视为今天的中型和小型公共汽车的鼻祖。这种“平底船”最初在比克托里亚和帕尔凯大学之间运营，然后开始穿梭于市中心，后来又行驶在马戈达莱纳和利马市中心之间的道路上。根据经济学家马尔加里塔·贝特雷拉的调查，帕沃内最初是从意大利银行得到资助，后来又从秘鲁信贷银行得到资助，才建立起这些最初的公共汽车线路。

到了1926年，公共汽车运输变得更加普遍，至少有8家新的交通运输公司，似乎突然之间就冒了出来，它们服务于利马市中心、米拉弗洛雷斯、巴兰科、马戈达莱纳之间的线路。出现这种增长势头，在某种程度上，是由于奥古斯托政府推行的公共道路建设计划的缘故，有轨电车公司不得不自行承担铺设电车铁轨的成本，而公共汽车公司却能够得到政府对于街道和公路的投资。

在这一时期，城市外围住宅区开始扩张，将城市中心和周边住宅区连接起来的道路两旁的土地，也逐渐地被定居者占据。和有轨电车相比，公共汽车更能适应城市土地出现的这种变化，更多的非正规创业者纷纷效仿，开始涉足交通运输领域。

小汽车成为载客工具

非正规运输业最初的发展，即开始于上述时期，当时，小汽车被用作主要运输车辆之一。以小汽车作为载客工具，似乎是缺乏效率的，因为和它们所能携带的乘客数量相比，它们占据的街道面积太大，不过，它的这种缺陷，却因为一系列优点而得到了弥补。

首先，由于正规公共汽车经营者和政府之间达成的车费额度过高，用小汽车作为运输车辆，更容易使经营者获利，尽管其承载量比公共汽车小得多；其次，20世纪70年代下半期之前，在秘鲁历任政府时期，国家实行的低价汽油政策，在很大程度上降低了小汽车运营的成本；第三，由于当时流动人口相对很少，载客距离相对较短，就避免了交通迅速出现过分拥挤的现象。

这样一来，非正规经营者就能够使用小汽车作为运输工具，而不必担心因经营规模扩大，造成成本过度增加。小汽车也是非正规经营者所能利用的唯一的交通工具，因为它们只需要很少的投资，而且与更大型车辆相比，使用小汽车，更容易避免被市政当局和正规居民察觉。

非正规运输经营组织的出现

最初的非正规运输经营的组织，是非正规经营者的行业协会，它的起源，可能要追溯到上世纪20年代末期。最初，这些协会是由多个很小的经营者组织所构成的，这些组织的成员，都是侵占了如比克托里亚－比特尔波、科恰尔卡斯－阿维尼达波利维亚等热点线路的非正规出租车所有者。为防止在这些线路上运营的正规经营者通过警察对付自己，这些非正规经营者需要建立强有力的协会，他们迫切渴望与市政当局协商和谈判，让运营业务变得名正言顺。

协会的数量越来越多，协会成员从工会和联盟当中，获得了统一性以及某种政治地位。许多协会加入了利马出租车司机工会，后者又与公共汽车工作者工会结合在一起。公共汽车工作者工会是由来自传统公共汽车公司的司机所组成的，后来又一起加入首都司机工会。首都司机工会与其他司机组织结合在一起，建立起秘鲁司机联盟（FED），时间是在1921年4月16日。

就像任何行业实体一样，秘鲁司机联盟的主要目标，就是保护自己，免受政府干涉，因此它很快就接受了政治家们的控制。一开始，它由无政府主义团体所管理，该团体大部分成员后来加入了美洲人民革命联盟党。1925年，秘鲁司机联盟的共产主义者开始增长，几年之后，这些无政府组织建立了秘鲁工人大联盟（CGTP）。无政府主义者领导机构想在短时间内重获权力，于是他们把秘鲁司机联盟从秘鲁工人大联盟当中撤出来，以保护自身成员的利益。

此时，那些非正规运输经营者发现，他们唯一的盟友，就是那些专门保护无产阶级利益的政治组织。这使得他们陷入进退两难的境地，因为他们的利益并不总与这些组织的利益一致，结果，他们时而加入这些

组织，时而又从这些组织中撤出，而他们所依据的前提，就是其自身利益是否与这些组织的利益一致。如果不能为正规经营者所接纳，他们就会转而接受一种无产阶级政治意识。实际上，在 1926 年，正规运输经营者就建立了自己的组织：城市公共汽车所有者联合会（APOUI），它在未来多年里发挥着重要作用。

1930 年大罢工

非正规经营第三个阶段到来的标志是：他们把自己同正规经营者联合起来，以便建立市场，结束奥古斯托政府时期的运输业垄断局面。

1930 年，这个政府把一张垄断合同签给了大都会公司，该公司是利马电力公司（拥有有轨电车的垄断权）和一家美国投资企业（经营利马的所有线路）的一家联合企业。正规汽车经营者和非正规运输经营者结成联盟，进行对抗。他们赢得了加油站经营者的支持，因为大都会公司的行业垄断，也使后者深受其害。他们在利马举行了大规模的运输工人罢工，这次罢工与一股反政府浪潮结合在一起，最终导致了执政 11 年的奥古斯托政府的倒台。

1931 年 4 月，冲突进一步升级。秘鲁司机联盟、秘鲁工人大联盟和其他罢工组织，组建了大规模的流动厨房，为罢工工人提供免费食物。他们团结一心，街道上的示威活动越来越多，并与警方发生冲突。司机们再次加入了秘鲁工人大联盟，并巩固了该联盟的实力。

奥古斯托下台后，由达维德·萨马内斯领导的军政府开始主持工作，罢工浪潮仍在持续。最初，军政府没有展示出同大都会公司终止协议的任何迹象，这使得罢工活动更加极端化，大都会公司的车辆，被罢工者用石头袭击并放火点燃，政府不得不建立仲裁法庭，以解决争端。某些社会名流，比如恩西纳斯、贝雷兹·阿拉尼巴尔、多伊戈洛拉、比埃塞、乌加尔特、比亚科尔塔、布斯塔门特等出席仲裁法庭，这显示出这一问题所具有的重要性。法庭做出最终裁定，取消了大都会公司的垄断权，所有运输经营者都有注册的机会，而且，对于 1931 年 5 月以后的非正规运营服务，法律给予了正式认可。这一裁定，对私营运输经营

者和非正规运输经营者都是有利的，他们均获得开展运输经营的空间。这一裁定，也使非正规运输经营者意识到，他们可以通过政治行动，把自己的需求强加到政府头上。

正规经营者和政府之间的沟通与合作

第四个阶段的标志是：正规经营者转化为政府的对话者，而且逐渐承受了一系列法律责任，这最终削弱了他们的灵活性，并使非正规运输业得到了成长。

在对抗大都会公司的垄断权的斗争中，归属于城市公共汽车所有者联合会的正规经营者，似乎是主要的胜利方，因为他们把那些与政府官员有着密切关系、由相对富裕的投资者所组成的组织集中到一起，并迅速成为运输系统具有决定权的团体。不过，尽管政府无法继续行使垄断权，进而更容易控制运输系统，但政府仍能通过与单一寡头垄断组织打交道，减少谈判者的数量。这对于正规经营者的好处，就是减少了来自竞争对手的压力，所以，这一发展阶段的主要特征之一，是正规运输经营者和政府之间的互惠合作，开始迅速升级。

1936 年，他们说服政府确认其垄断地位，他们采取的方式，就是禁止其他经营者自由进入由仲裁法庭指定的运输领域。1936 年，当仲裁法庭确立了道路的不可重复性原则以后，他们甚至赢得了更大的保护，根据仲裁法庭确立的这种原则，如果新的特许权获得者申请的线路重复了现有线路，他们就不可能获得运营许可证。政府的地位也得到了加强，早在 1931 年，它就要求正规经营者缴税（车费的 6%），并为政府官员发放 100 张免费乘车卡。如果是现役军人乘车，就要降低一半车费。第二年，政府给予自己控制公共运输车车费的权利，而在此之前，车费是政府同运输经营者经过长期谈判，并彼此做出让步之后，才在协议中共同确立的。

在第二次世界大战期间，由于车辆零部件以及其他必需品供应量的限制，正规运输经受了一场危机。在这个时候，政府没有为其盟友及正规经营商提供支持，而是直接进行了干预。1942 年，政府建立了第一

家城市运输公司：政府运输委员会，这个委员会在1946年成为城市交通公司，在1948年成为城市运输集团。与此同时，正规经营者也在解决其他棘手的问题，1944年，他们在20年后第一次得到授权，可以自行增加车费，不过还要接受一项条件，就是收取小学生的车票费用，不能多于原车票费的50%。在车费增加的同时，有3家公共汽车公司很快破产，市政当局接手了这3家公司的业务，因为它不能让城市没有交通运输。

正规运输的衰落，为非正规经营留下了更多空间，使他们在未来几年开始成长起来。

工会的发展与壮大

在第五个阶段，非正规运输经营者开始争取获得政治权利，以推动他们的运输经营。为控制非正规经营者组织，不同的政治团体展开激烈的竞争，最终使非正规经营者获益。

尽管正规经营者同政府之间达成的谅解，最终使非正规经营者的利益受到损害，但他们却逐渐增强了其组织的力量。他们决心利用法律为他们开辟的有限的空间，去获得一定的政治许可，以便在相对平稳的氛围中开展经营。他们以务实的态度去解决这一任务：他们选举出自己的领袖，并且根据需要随时更换工会，他们所依据的出发点，就是领袖和工会与政府的关系，可以给他们带来怎样的利益。他们没有让自己受到意识形态的影响，而是充分利用了共产主义者和美洲人民革命联盟党成员之间的竞争。这两个党派逐渐取代了工会中无政府主义者的地位，并彼此间开展竞争，以争取得到尽可能多的利益。

在这一过程中，共产主义者赢得了第一个回合。1939年，他们的党派全力支持曼努埃尔？普拉多——一个保守派总统候选人（他们给他起了一个绰号：“秘鲁的斯大林”），因为他一旦当选，就会把秘鲁司机联盟的领导人、共产党派的总书记胡安·卢纳，吸收到他的议会名单中。当卢纳被选举为议会成员以后，由于和普拉多政府的密切关系，他增强了共产主义者在工会中的影响力，这至少在短时期内，给了非正规

创业者一定的安全感，继续开展运输经营活动。

1945 年，秘鲁政权的更迭，使得美洲人民革命联盟党支持的何塞·路易斯·布斯塔门特掌握了权力，于是，美洲人民革命联盟党的成员占据上风，他们控制了秘鲁司机联盟，使之变成秘鲁工人联盟（CTP）的一个成员组织，并由秘鲁工人联盟的工会组织所管理。卢纳不仅失去了对这个组织的控制权，而且在 1947 年，他从共产党派别中被驱逐出去。

但是，美洲人民革命联盟党的成功也是短命的，随着他们在布斯塔门特政府中的地位被逐渐削弱，尤其是在 1948 年以后，那场军事政变使得曼努埃尔·奥德里亚将军掌权以后，美洲人民革命联盟党的成员，秘鲁司机联盟的领导者，逐渐失去市政当局的支持，因此也失去了运输经营者的信任。在这种情况下，胡安·卢纳，奥德里亚现在的盟友，再次夺回秘鲁司机联盟的领导权。他与其他领导者一道，建立了一个旨在反对美洲人民革命联盟党的工会组织，称为秘鲁工人政治行动委员会。1950 年，秘鲁司机联盟退出了秘鲁工人联盟。在同年举行的被政府操纵的大选中，卢纳作为奥德里亚的一个候补者而参加竞选，赢得了一个议会席位，这增强了他在谈判桌上的发言权，而美洲人民革命联盟党建立了一个新的组织——秘鲁司机和相关工人联盟（ANEXOS），力图保持某种政治影响力，伺机参加对非正规运输经营者控制权的竞争。

这样，在第二次世界大战以后，秘鲁的非正规运输经营组织，并未完全融进商业领域，而是获得了某种政治地位。他们可以凭借这种地位，维护自己的权利。就如同政治家学会了利用他们一样，他们也学会了利用那些政治派别。

加长汽车取代小汽车

非正规运输历史发展的下一个阶段，出现在 20 世纪 50 年代，当时，公共出租经营者开始增加运输工具的尺寸和大小，用加长汽车取代了他们的小汽车，这样，他们的运输工具在尺寸上接近正规运输工具，并使后者感受到来自他们的竞争威胁。

这种发展，是规模经济带来的必然结果。正如我们之前看到的，现有的公共运输车辆并不是很实用，除了其他因素以外，相对于每个乘客而言，小汽车占据了过大的空间。随着运输需求的增长，线路变得越来越复杂，这种过大的比例，显然不可能长期维持下去。与之相比，加长汽车能够容纳 9 个而不是 5 个乘客。

可是，在 1950 年，加长汽车投入使用不久，它们就被市政当局所禁止。正规运输经营者在当时仍有一定的影响力，他们焦虑地注意到新的竞争的出现。和小汽车相比，规模经济增长的本身，带来了更大的威胁。不过，由于非正规经营者正在填补正规经营者（他们被政府部门和他们自己的垄断经营所控制）没有占满的空间，加长汽车的数量仍在持续增长。

非正规经营者赢得更多特权

下一个阶段出现的标志是：非正规经营者使政府答应，给予他们定期豁免权，以及对于进口车辆和零部件免税的待遇，作为他们支持政府而获得的一种特权。

这种免税权，最初是卢纳领导的团体和奥德里亚政权在 1955 年达成的协议。简单地说，它允许进口免税小汽车。只要非正规运输经营者能够证明，他们不属于美洲人民革命联盟党成员，秘鲁司机联盟就可以使他们获得免税小汽车。这标志着一种长期免税传统的诞生，同时也使得一个具有政治影响力的团体，在未来许多年里，一直拥有这样的免税权。

1956 年，奥德里亚政府被曼努埃尔？普拉多所取代。后者第二次成为总统，他需要美洲人民革命联盟党的选票，帮助自己赢得胜利，相应地，他承诺为这一党派提供一种“共存”体系，这样，美洲人民革命联盟党再次在政府中获得地位，并重新组建他们的工会（他们的工会曾遭受过奥德里亚政府的压制而严重削弱），并使秘鲁司机和相关工人联盟再次焕发生机和活力。非正规经营者再一次表现出理性的举动，他们抛弃了秘鲁司机联盟，加入秘鲁司机和相关工人联盟，以期待获得更

加实用的特权。实际上，秘鲁司机和相关工人联盟所追随的，仍是前任政权采取的路线，经过谈判，他们在1957年和1959年赢得了免税权。为了强化重新获得的地位，该联盟说服政府在1959年的立法中做出规定：要想从免税权中获益，就必须接受美洲人民革命联盟党的支配，这显然是对于秘鲁司机联盟在1955年采取立场的一种报复。

卢纳领导的组织没有坐以待毙，他们指控美洲人民革命联盟党有过无数次黑暗交易，不过，他们根本无法阻止免税权最终变得合法化，毕竟，免税权是非正规经营者在服从政府管理的前提下，作为交换条件而获得的一种特权，它也成为非正规经营者组织增强影响力的必要手段。

正规运输企业出现危机

第八个阶段出现的标志是：正规运输企业出现的危机，以及它们最终的破产，使非正规经营者占据的空间，得到了极大的拓展。

到20世纪50年代，由城市公共汽车所有者联合会所代表的传统运输，不再变得有利可图。1959年，当阳光交通运输公司倒闭以后，随之出现的一系列破产和倒闭，使利马几乎陷入没有正规运输业的尴尬境地。到1960年，在当时的42家私人公共汽车公司当中，有32家中止了运营。

出现这种局面，至少有3个因素：首先，利润不断下降，对于车费的严格控制，迫使正规公司推迟对车辆进行更新处理，导致车辆老化而过时，处于报废的状态；其次，非正规运输并不服从政府的控制，所以，它能够更好地适应利马的城市发展导致的越来越大的需求；第三，正规运输公司需要更多的储备金，以支付工人的社会福利，这最终导致这些公司陷入破产的境地。

正规经营者退出了市场，他们宣布公司破产，并做出声明：他们无力支付应由他们承担的社会福利，他们把公司所有权转让给了工人。某些经济学家指出，某些破产当中，存在一种欺诈性的目的。经济学家桑切斯·莱农、卡尔德隆、盖雷罗在研究中指出，许多正规业主有计划地

把资金从公司抽出来，他们安排了欺骗性的破产，要么是为避免为工人支付社会福利，要么是把资金转移到其他更能获利的事业上。

运输经营所有权的转让，主要采用两种方式：其一，建立合作社。在合作社里，所有工人都能得到同样的股份；其二，建立公司。在公司里，每个工人根据业主拖欠他们的份额，拥有相应的股份。不过，最初建立的正规公司，其经营并不成功。1970 年，某些运输公司联合起来，共同组建成为运输合作社全国联盟（FENACOOT）。1973 年，这一联盟组织在在军政府的鼓励和支持下，转变成利马城市运输合作社和利马国有运输公司（TLMEPS）。到 1982 年年末，TLMEPS 得到总额 1290 万美元的资助，尽管它拥有的汽车数量，从 285 辆下降到了 189 辆。

正规公司的破产所释放的自由经营空间，并没有被他们自己雇员所组建的企业所吸收，而是为非正规经营者所占据。

小型公共汽车得到承认

在第九个阶段，政府同意将小型公共汽车作为主要运输车型。

正规运输企业垮台以后，非正规运输经营者开始淘汰他们的小汽车和加长汽车，开始使用大众牌小型公共汽车或福特封闭厢式汽车。他们不再靠小汽车载客，而是变成了“小公共”运营者，这几乎把承载的乘客数量增加了 1 倍。当然，这种转换是一个渐进过程。1963 年，小型公共汽车经营者只是少数，1963 年以后，它们的数量开始增长。到了 1965 年，这种变化过程才突飞猛进，使得小汽车和加长汽车所占的份额，变得更加微不足道。

此时，政府做出决定，鼓励建立国有车辆生产联合企业，这显然产生了更大的动力。在这种背景下，13 家工厂开始为小型公共汽车生产车体，这些运输工具需要拥有更大的市场，而政府除了与经营者密切合作，几乎没有任何选择。1965 年，政府承认了“小公共”运营商的合法性，在第二年，它给予第一家小型公共汽车协会经营特许权，该协会是由以前的一个公共汽车协会转变而来的。不过，政府并没有给予非正规经营者与正规公共汽车公司同样的合法性，政府的认可只是

一种官僚主义化程序，它既没有给协会合法主体的身份，也未给予其运营线路以明确的所有权。不过，在 1968 年以前，政府还是给了小型公共汽车运营商一定程度的认可，到了 1968 年，它批准了公共运输免税法案以及福利规定，但政府也做出决定，不再继续授予经营特许权。

而且，政府要求非正规经营者接受它对于车费的控制，作为对其经营认可的一种交换条件。政府显然把非正规运营看作是暂时的现象，并决定增加它对运输经营的直接干涉。1965 年 10 月 26 日，市政当局建立了利马城市运输管理委员会（APTL）。就像那些追随正规经营者做法的合作社，以及工人控制的运输公司一样，利马城市运输管理委员会并没有取得像样的成功。在经过一系列周期性资本撤出之后，政府把 1976 年成立的秘鲁全国城市运输公司（ENATRUPERU）作为利马城市运输管理委员会的替代品。然而，从来没有哪一家正规公司，对非正规经营者造成过严重威胁。根据自由与民主学会的统计，从 1965 ~ 1982 年，政府不得不为它创立的公司提供直接或间接资助，总额达到了 8700 万美元，使这些公司能够正常运转。

非正规经营者把协会作为基础企业和政治据点，公共运输协会变成了小型公共汽车协会。为了成为更具经济和政治影响力的组织，并享受到更大的特权，其他更高级别的行业协会，不得不为此展开竞争。在这种竞争中，秘鲁司机联盟比秘鲁司机和相关工人联盟更占上风，它在 1967 年 1 月份，建立了利马小型公共汽车司机工会，吸收了 95% 的行业协会，秘鲁司机和相关工人联盟只占有很小的比例份额，并在同年 5 月份，建立了利马公共出租车和小型公共汽车工会。

非正规经营者进入政府部门

在非正规经营的第十个阶段，非正规经营者的工会代表，开始进入负责车费控制和交通管理的政府办公室。实际上，在对非正规运输经营实施车费控制不久，政府就安排经营者代表进入这一政府办公室：运输车费管理代理处（ORETT）。

运输车费管理代理处的建立，是为了防止再次发生交通运输经营危机。代理处制定了一种价格管理系统，涉及对象包括政府运输经营者、大多数部门的代表、军人和大中院校学生，因此，车费价格是社会各方面、各阶层派出代表，进行协商和谈判的结果，这一结果，不是在市场基础上达成的经济共识，而是各方政治力量彼此协调和平衡的结果。这妨碍了政府既定目标的实现，谈判的结果，并不能使运输系统赚取更多利润。各方都参与了运输车费管理代理处负责的工作，他们积极采取各种措施，施加政治压力（例如举行罢工或集会游行），再次打破了运输市场的平静局面。

非正规经营者进入政府控制价格系统，这一趋势后来得到了加强。1970 年，他们被政府吸收，进入负责制定全国运输政策的政府办公室技术工作委员会。作为一种非正式的咨询机构，该委员会隶属于交通和道路安全部。就这样，非正规者的政治活动，扩展到了与运输有关的所有决策上面。

非正规运输经营持续增长，到了 1971 年，在小型公共汽车经营者得到官方认可 6 年之后，根据自由与民主学会的统计，在平均每 100 部公共运输车辆中，非正规经营者控制了 70 部，留给正规经营者的只有 30 部。

D－300 型公共汽车问世

非正规经营下一个阶段的标志是：尽管有一系列法律上的限制，经营者还是把厢式汽车换成了 D－300 型公共汽车。

20 世纪 70 年代以前，非正规运输经营者使用的车辆，其座位数量不能超过 12 个，因为这是 1965 年政府规定中所严格要求的。从 70 年代开始，秘鲁人口出现了有史以来速度最快的增长，外来移民的数量也是超纪录的，加上小型公共汽车规模的局限性，使它难以继续提供充足的载客服务，这时，使用更大型车辆的需求，就被提上了前台。作为非正规运输的先驱者，何塞戈兰达运输经营联合会和 37－M 汽车协会，首先做出了表率。

在长时期的实践经验中，小型公共汽车运营者已经意识到，如果想增加运输规模，首先要增加他们的政治资源（而不是技术资源）的砝码。他们知道，他们不能轻易忽视现有禁令的存在，所以，他们开始寻求与正规经营者的利益联合，而后者具有足够的力量，去克服法律体制的壁垒。

他们开始接触克莱斯勒公司，提出购买 100 多台该公司生产的 D－300 型汽车底盘。从技术角度来说，D－300 是一种过时的、载重 3 吨、以汽油为动力的 Dodge 卡车，该车辆曾在巴西大量生产，人们用来携带货物而不是乘客。非正规经营者又接触了莫拉维科公司，这是一家国内企业，他们委托该公司生产一种改装车体。他们给这家私营企业提供了一种车型（是美国瓦伊内汽车公司专为他们设计的），这种车型可以载客 43 人，几乎是 1965 年政府规定的最大载客量的 4 倍。

如此大规模的经营，显然需要财政机构的支持，为此，何塞戈兰达联合会和 37－M 汽车协会的非正规经营者，开始接触一家外国银行：德尔特克银行。他们达成了一项资金信贷合同，根据双方签署的合同，德尔特克获得非正规经营者的车辆，而后者定期偿还所借贷款，并出让了他们在孔德维亚的办公地点。孔德维亚是一个非正规定居地，当时并未获得市政当局授予的所有权。不过，联合会的这个正规合作伙伴——德尔特克银行，对此没有提出异议，这是法律之外的规则和体系获得承认的有力证据。

非正规经营者与克莱斯勒公司、莫拉维科公司以及德尔特克银行展开合作以后，他们还必须把 D－300 投入运营。他们知道，由于这种车型的座位超过了 12 个，所以一定会遭到政府的限制，为了解决这一问题，他们采取了一种灵活的手段。他们说服政府并使之相信，这种车型投入运营，乃是政府在政治决策上的一次成功变革，而非正规经营者并未违反法律。他们联络了交通运输部部长阿尼巴尔·梅萨·夸德拉将军，邀请他主持新车队投入使用仪式，并极力宣传这样的概念：这些 D－300车辆，是服务于秘鲁公众的第一批大型车辆。这些车辆投入运营，是一个具有历史意义的时刻，这是秘鲁社会的一场革命，秘鲁迎来了一次难得的发展机遇。

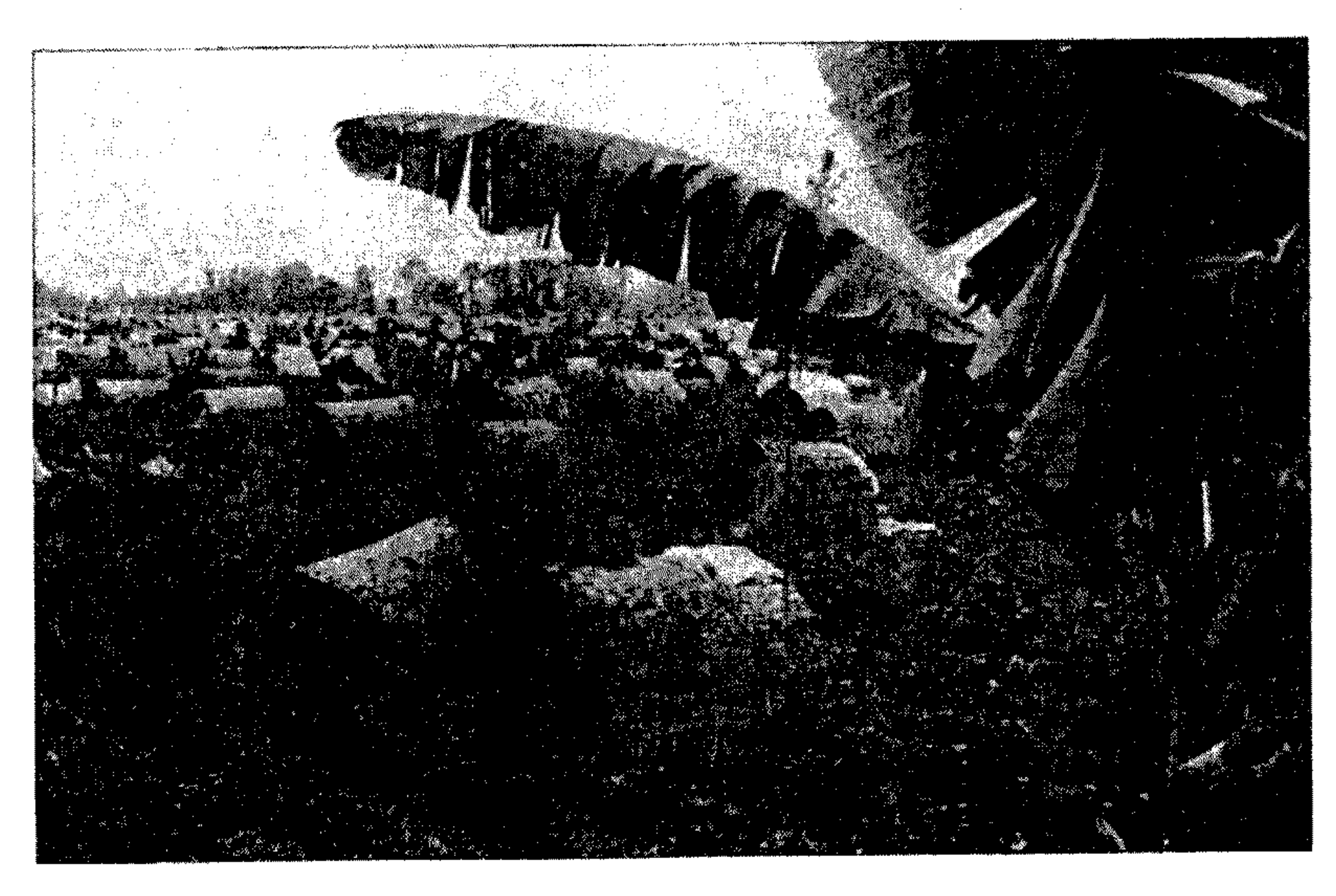
照片中的非正规经济活动



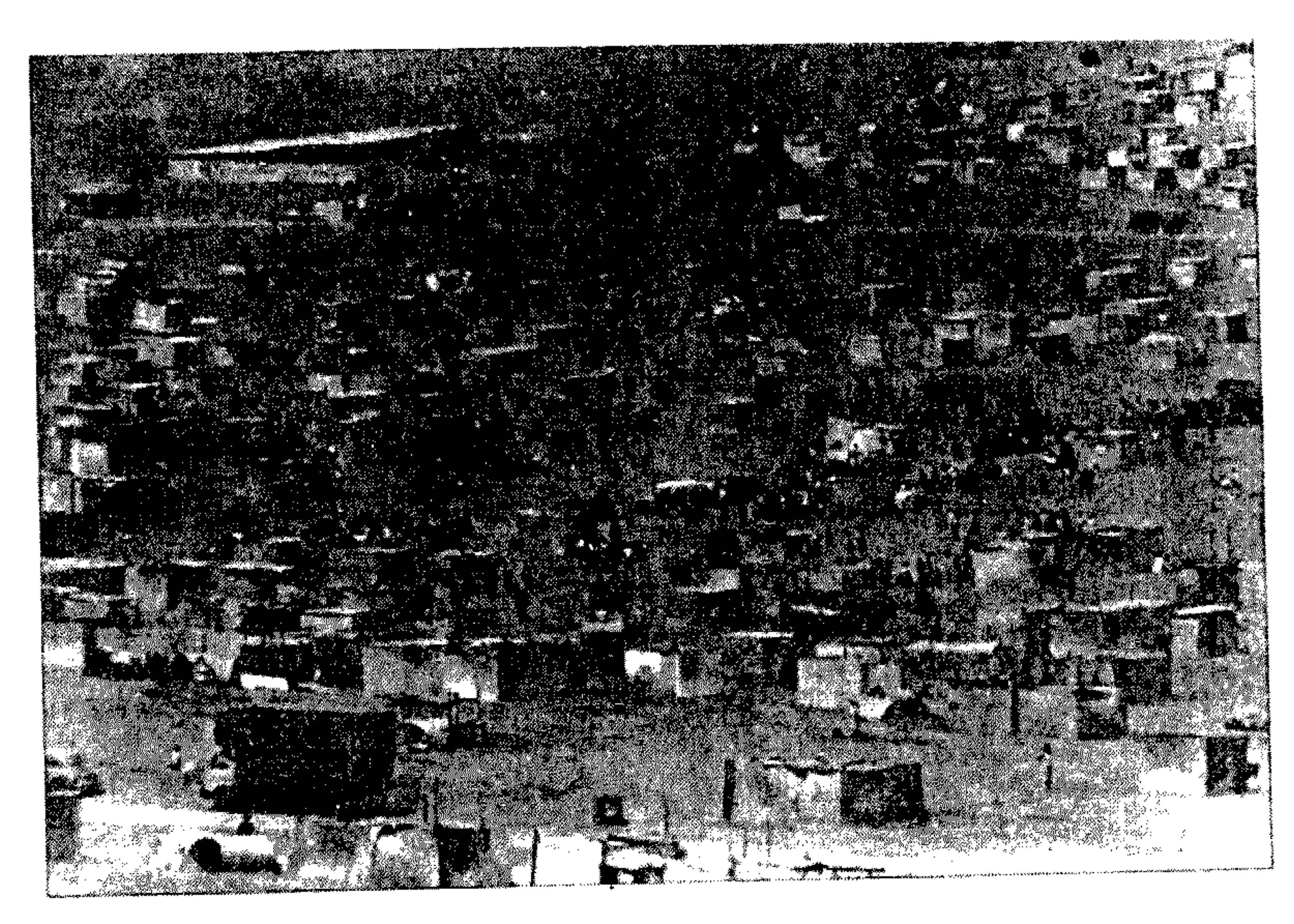
第三世界人民从农村走向城市的艰苦跋涉。一批新的移民到达了德萨姆帕拉多斯车站，他们将为利马的“非正规”经济增添更大的活力。“德萨姆帕拉多斯”本义是指“被遗弃”的意思，所以，这个车站的名字不禁让人联想到：即将踏上“另一条道路”的这些“非正规创业者”，必将面对难以想象的困难和挑战。



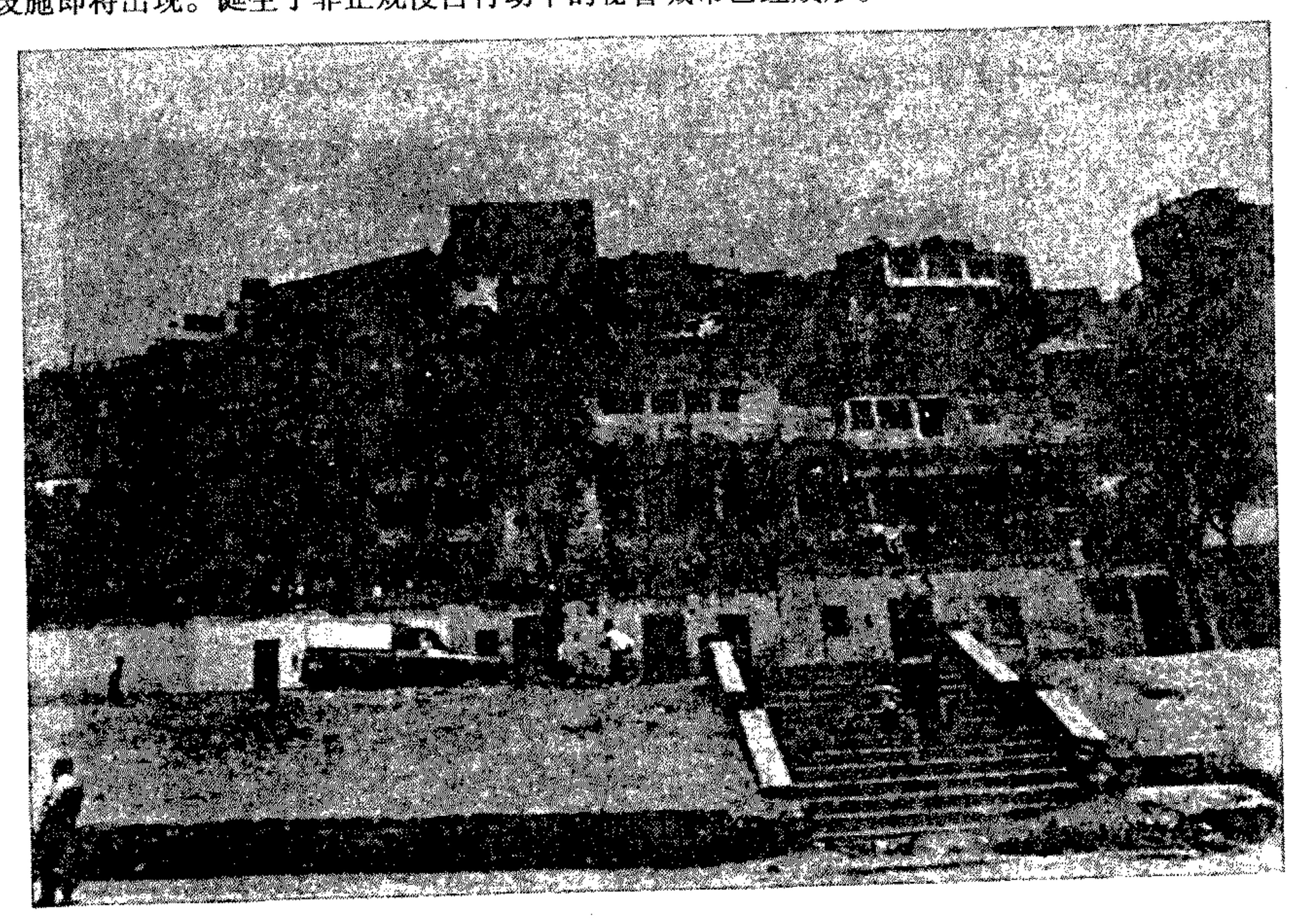
1971年，一个非正规定居地顺利诞生。一天夜里，利马附近的帕姆普罗纳地区被非法“侵占”。当侵占者拿着从农村带来的草席进入这里时，这里的沙漠地尚且干净且完好无损。次日黎明之前，这一空旷地带的侵占者们，就集体开发出了一片新的定居地。



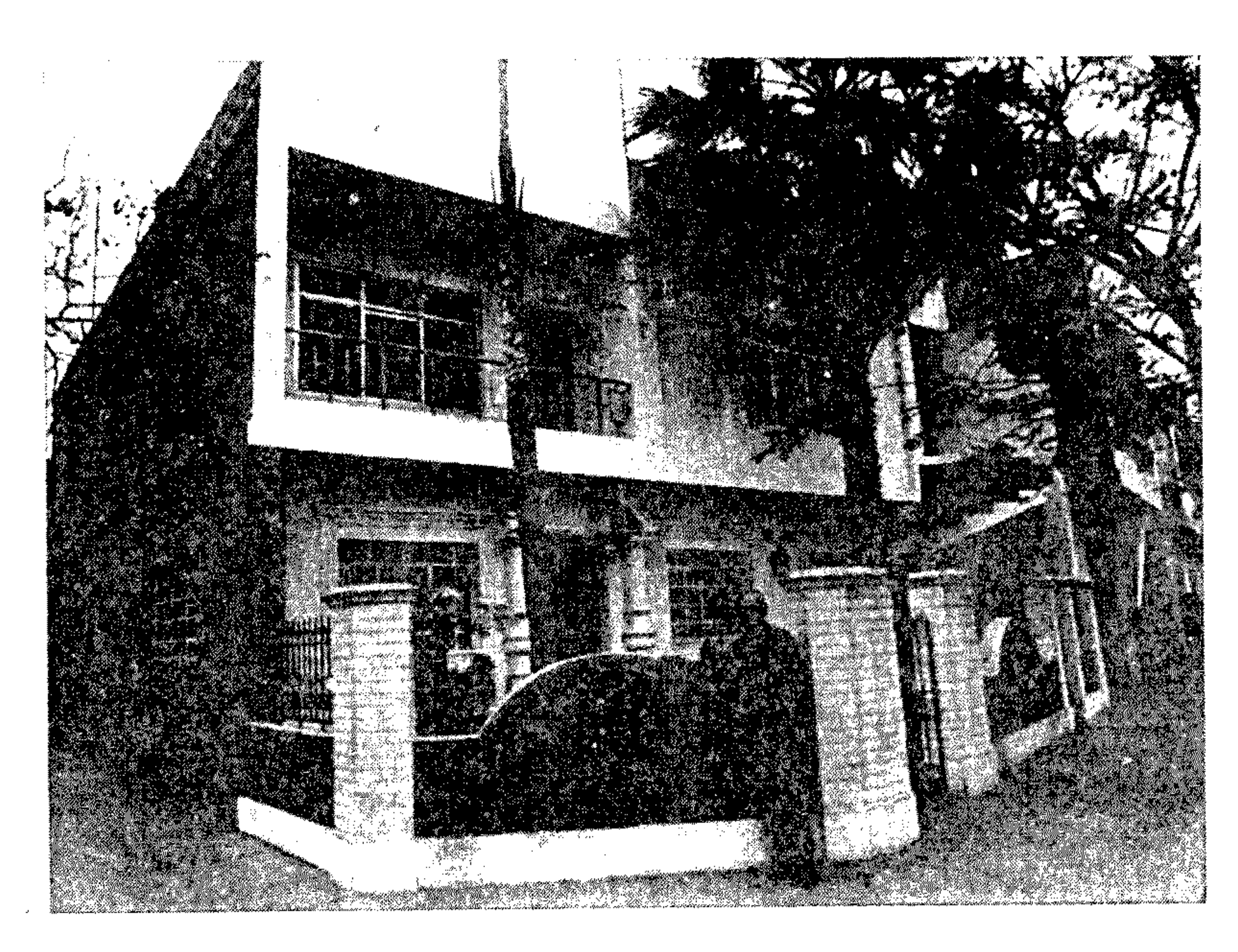
侵占行动未必总是成功。1986年，一个非正规定居地“胎死腹中”。一些侵占者曾在短时间内，占据了这块由农场主以及农场工人管理的耕地，不过，他们很快就从这里被驱逐了出去。



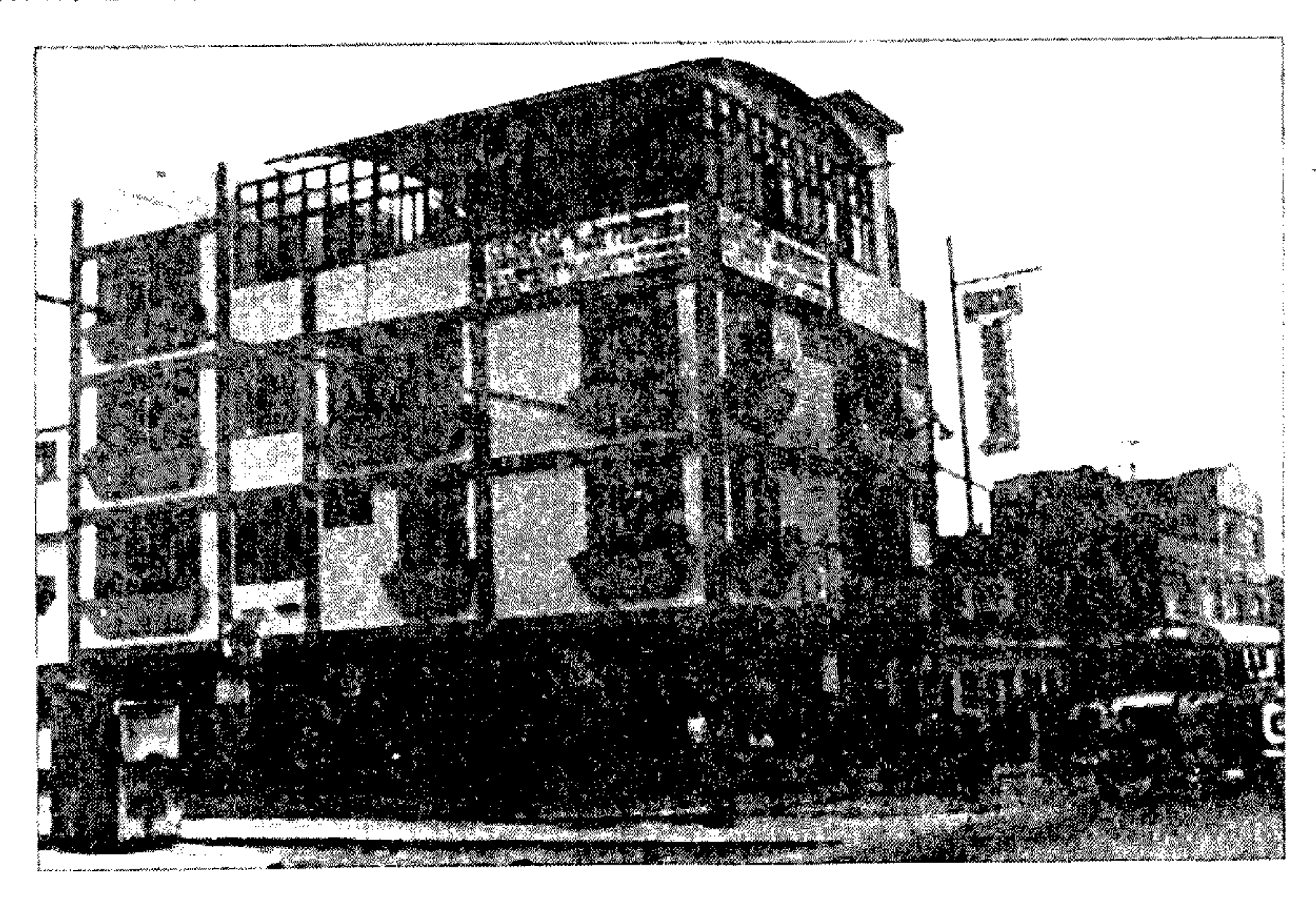
城市规划的最初迹象。尽管草席仍旧是基本的建筑材料，不过街道正在铺设，公共服务设施即将出现。诞生于非正规侵占行动中的秘鲁城市已经成形。



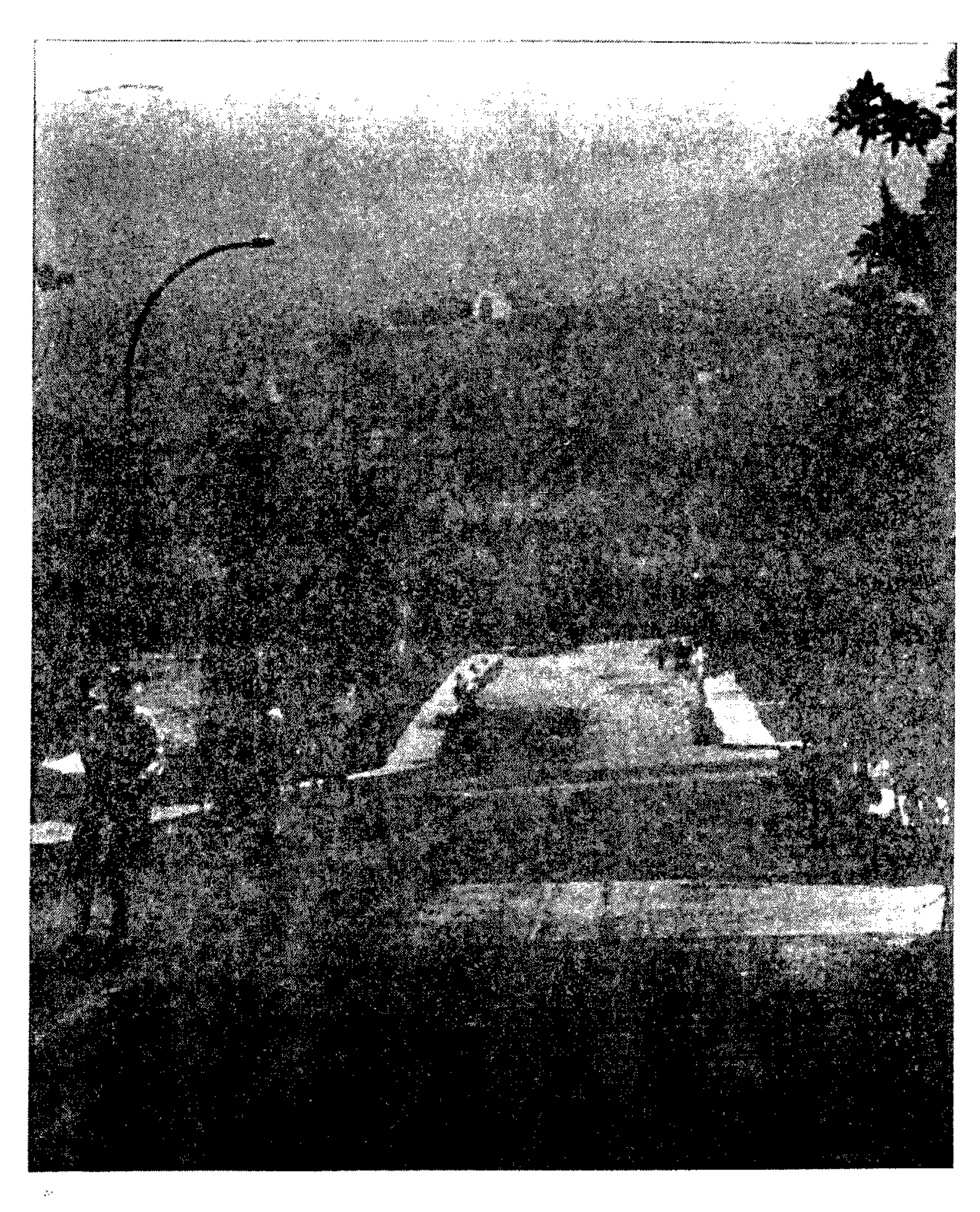
城市化已经完成。1986 年，这座山坡被侵占，成为阿古斯迪诺非正规定居地，仅仅在几年时间里，这里就建起了许多楼房，使用的是结实而稳固的材料，而且有了水泥台阶和石块铺砌的街道。



非正规经济活动中出现的中产阶级化特征。波雷斯地区圣马尔廷的某些建筑，完全具有整洁而舒适的中产阶级郊区建筑特色，尽管它在几年以前，还是一个典型的非正规定居地。



城市化进一步发展。波雷斯地区圣马尔廷，现已成为利马的一个辖区，它完全是从非正规定居地发展起来的。它的发展与进步，体现在这个地区出现了一定程度的城市规划，以及交通服务体系的逐步完善，而后者也是起源于非正规活动状态。



1986 年，位于科马斯地区巴兰萨定居地的私人街道。它们只是从那些为修建街道提供资金者的房屋前面经过。



不可避免的冲突。当定居者侵占属于别人的土地时，他们迫使有关方面采取行动：要么是政府承认他们侵占土地的合法性；要么是土地所有者同意把它出售给侵占者；要么是政府对他们进行粗暴干涉，而这通常会导致暴力驱逐行动（如上图所示）。



正在庆祝胜利的侵占者。即便是政府也可能无法驱逐他们。当一个执法官进入希卡马尔卡定居地，强行驱逐定居者的时候，他们齐心协力地进行了有组织的抵抗，赶走了市政当局派来的驱逐者，那个被扒掉外衣的执法官只是侥幸逃脱。



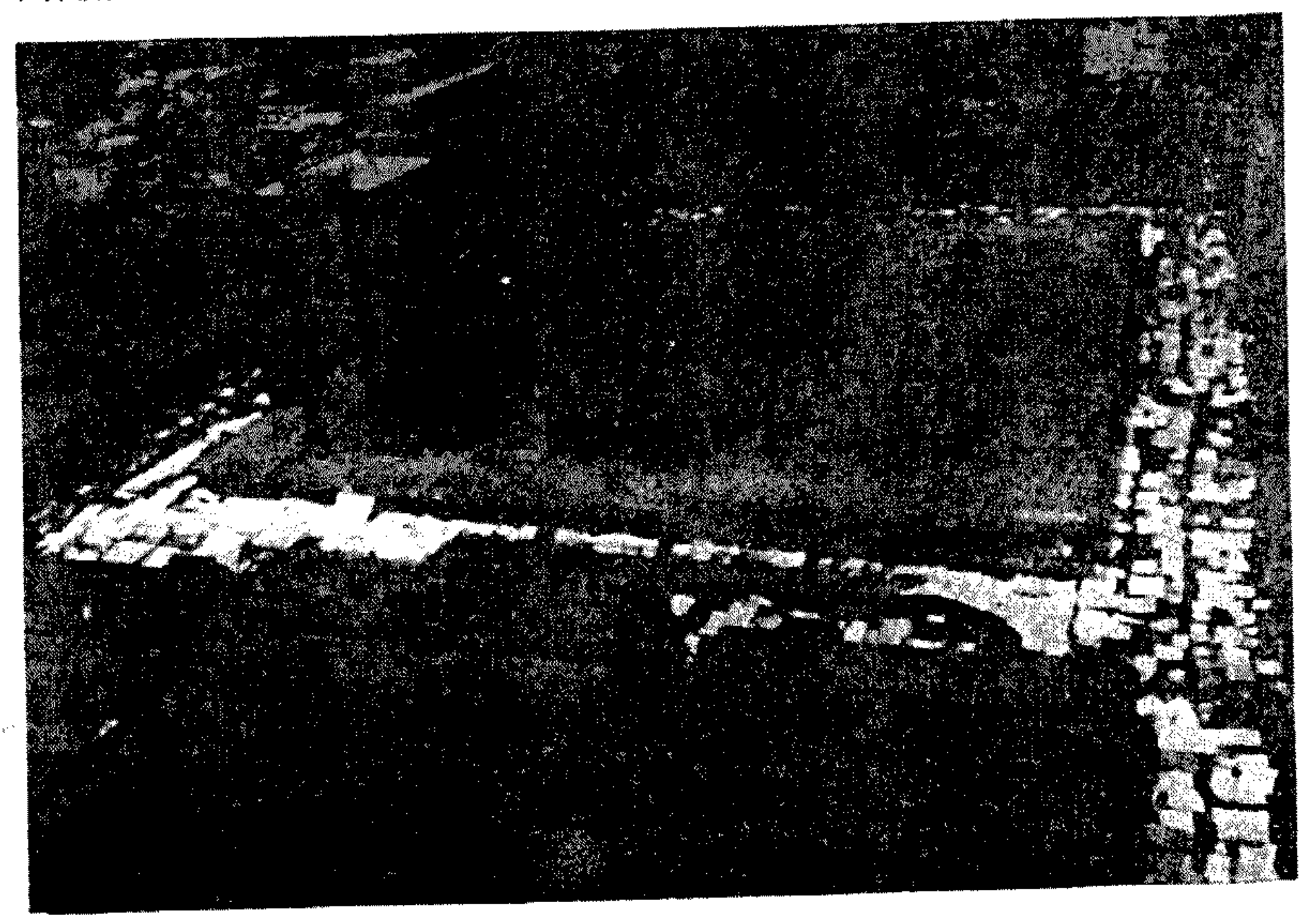
非正规经济活动的第一步。利马老城区典型的街道商贩，携带着货物，沿街行走并寻找购买者。这是沿着“另一条道路”，走向非正规经济活动的最初阶段。



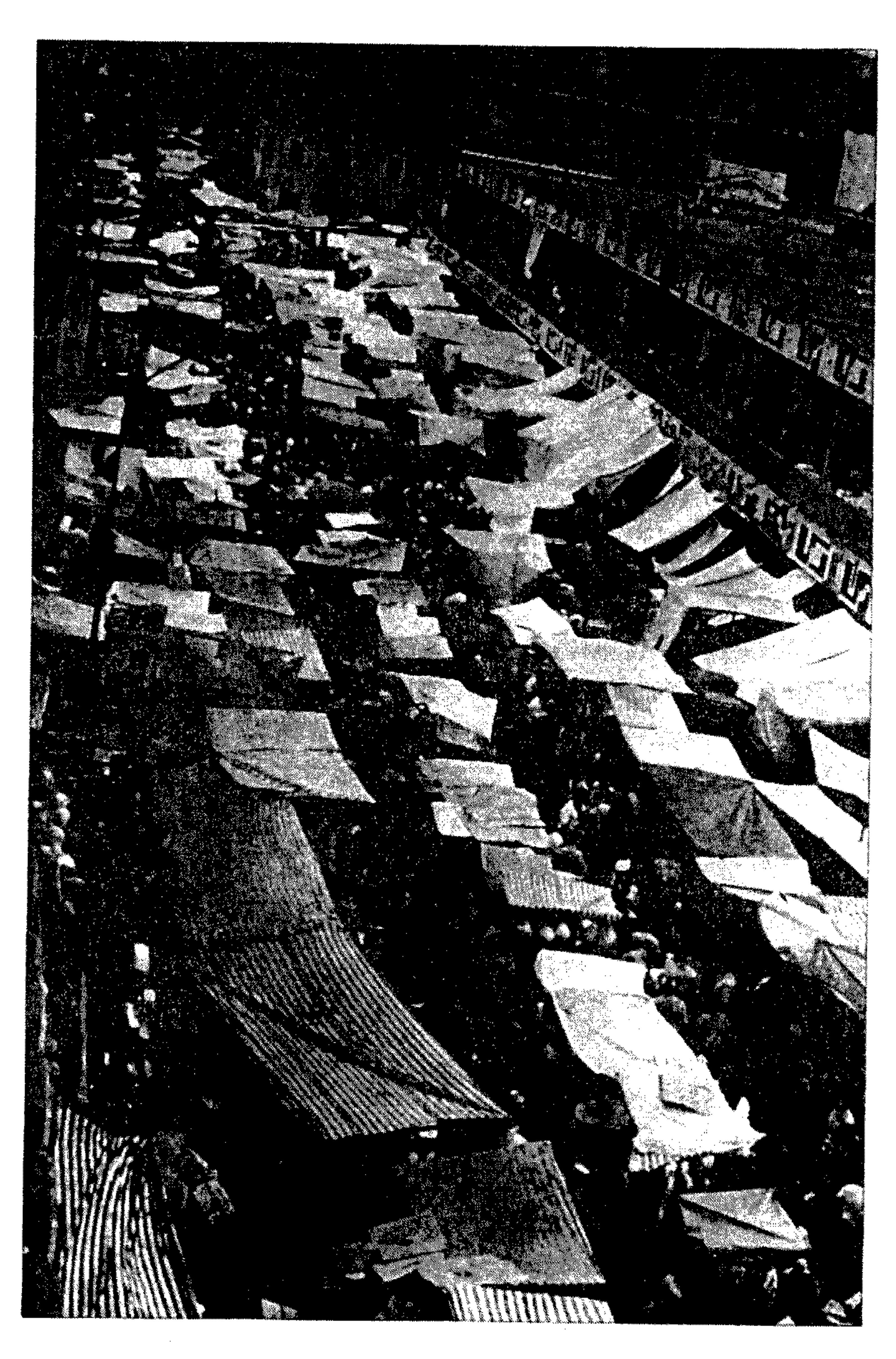
非正规经济活动的第二步。商贩把一部分劳动成果用于投资，开始使用更好的运输工具。现在，他能够携带的货物数量更多，种类也更为丰富。现在，沿着“另一条道路”前进，变得更为平坦而且快捷。



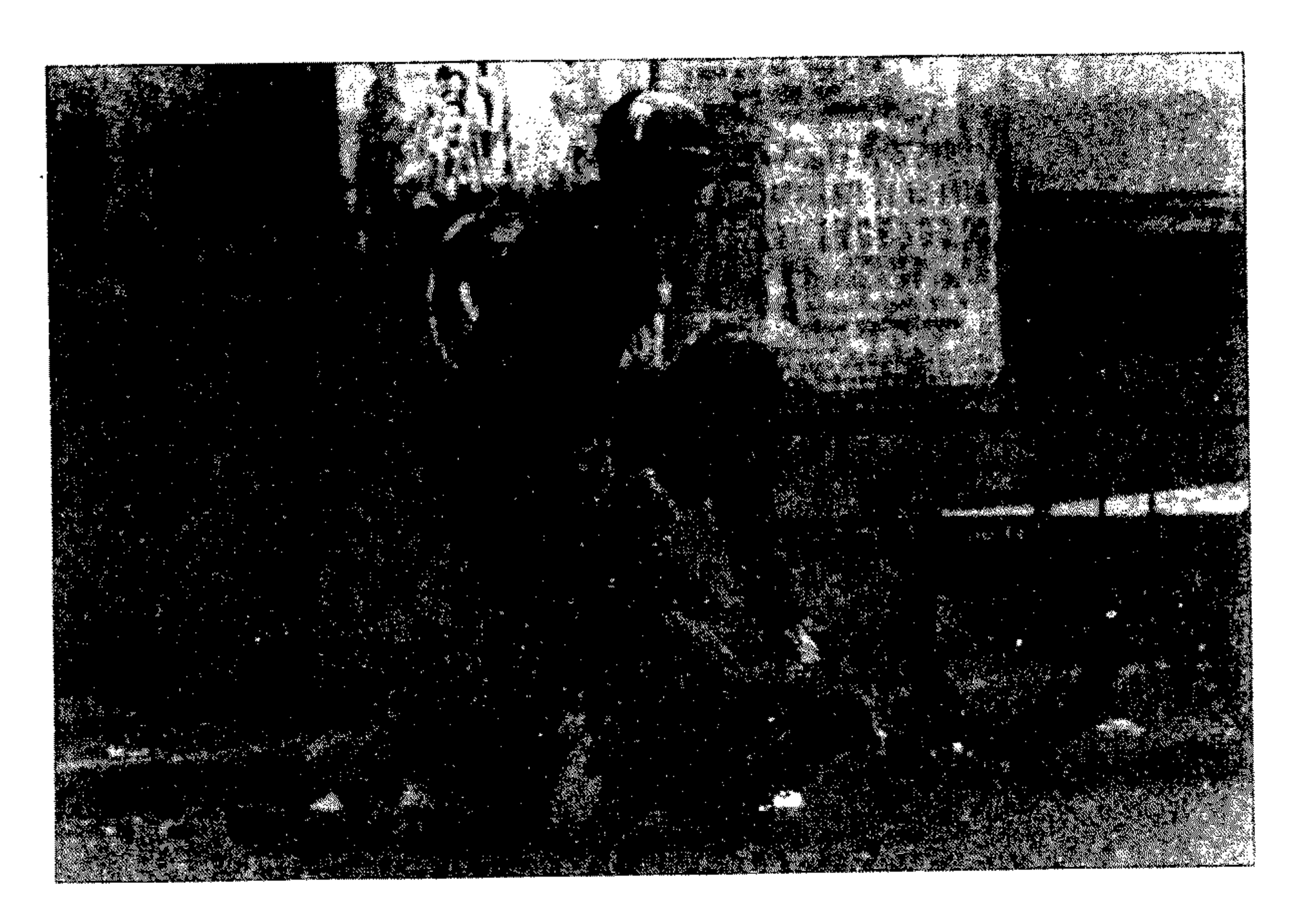
街道市场经济的起步。当街道商贩在利马大街上，用粉笔标注出属于他的销售地段时，这意味着新兴的街道经济开始出现——这是非正规经济迅速发展的基本前提。



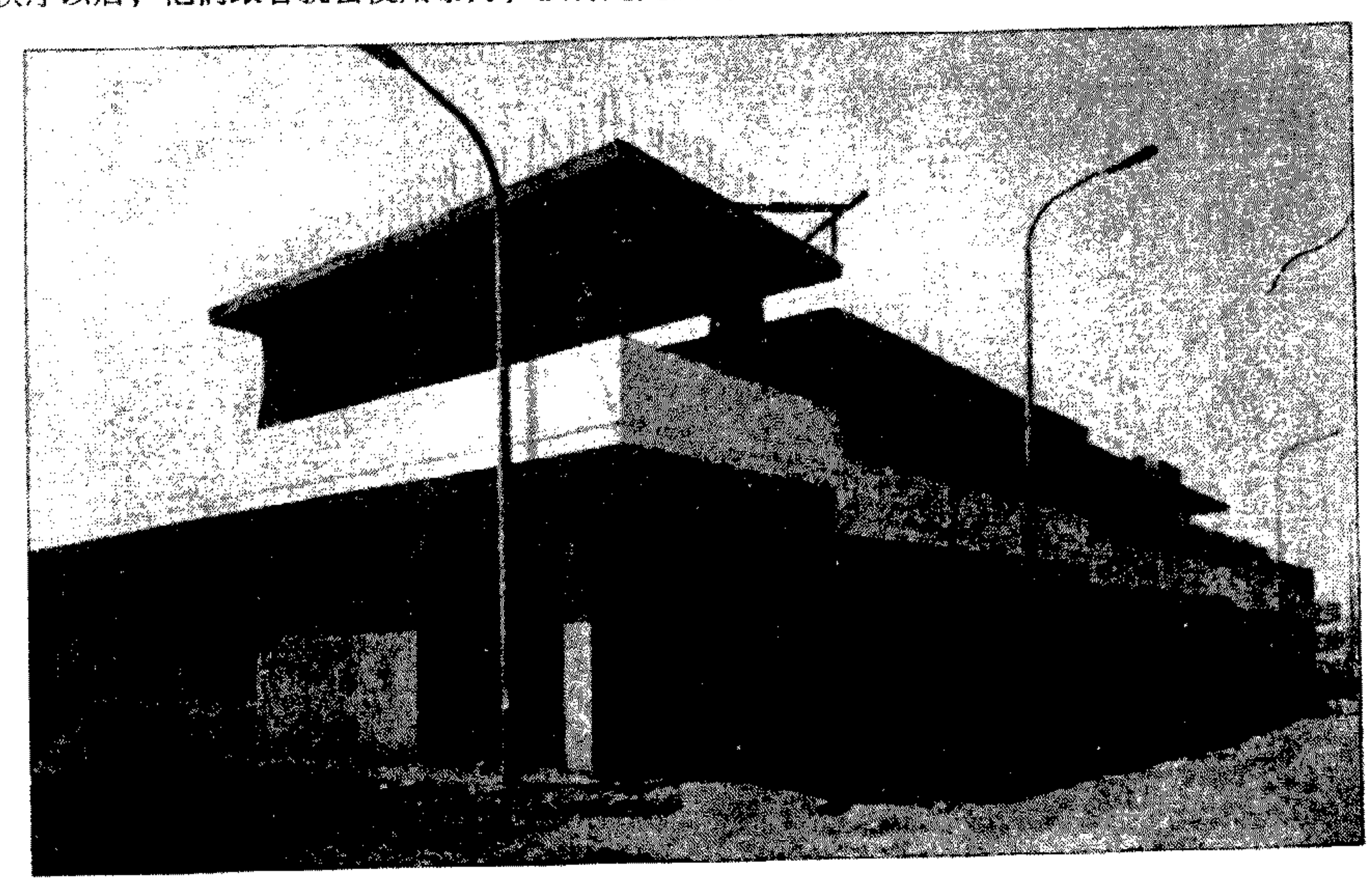
在中心市场周围的街道“销售带”。



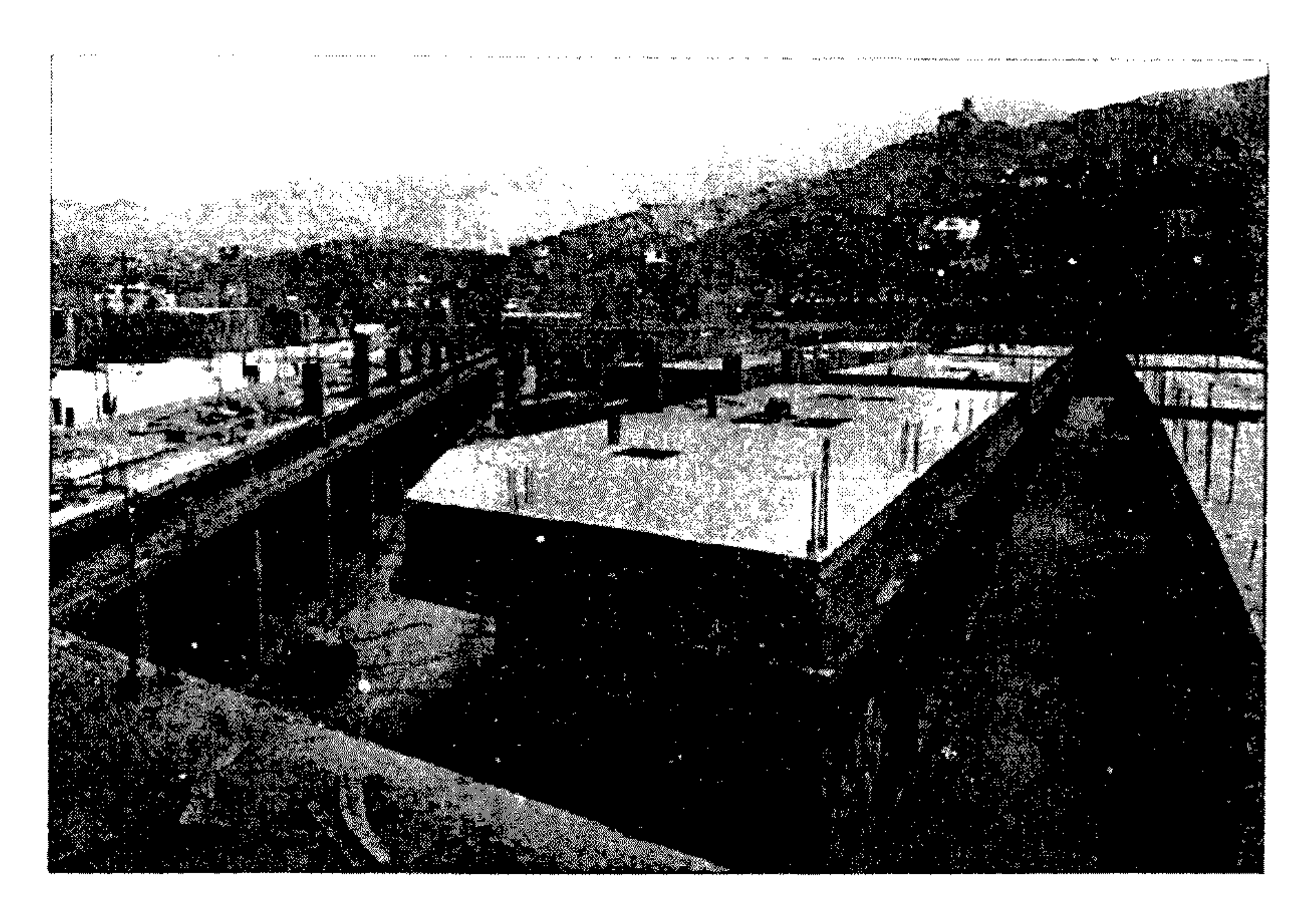
非正规经济活动的第三步。流动商贩取得进一步的成功，开始融入规模经济体系，并成为机动、灵活的街道销售商。这些充满智慧的非正规创业者，开始使用技术手段——购买卡车，进行更大规模的商品展示，进而参与销售量、销售种类以及销售空间的竞争。



对于街道市场的暴力驱逐。就像非正规定居地的情形一样，非正规创业者对于街道的侵占，可能引起附近居民以及正规经营商的憎恨。当市政当局裁定，这种市场影响市容、扰乱秩序以后，他们跟着就会使用暴力，强行赶走所有的非正规商贩。



街道市场相对不利的经营局面，促使商贩们不遗余力地建设他们自己的非正规市场。现在，利马大约有300个类似的市场，它们都是通过商贩自行集资，使用优质材料建设起来的。



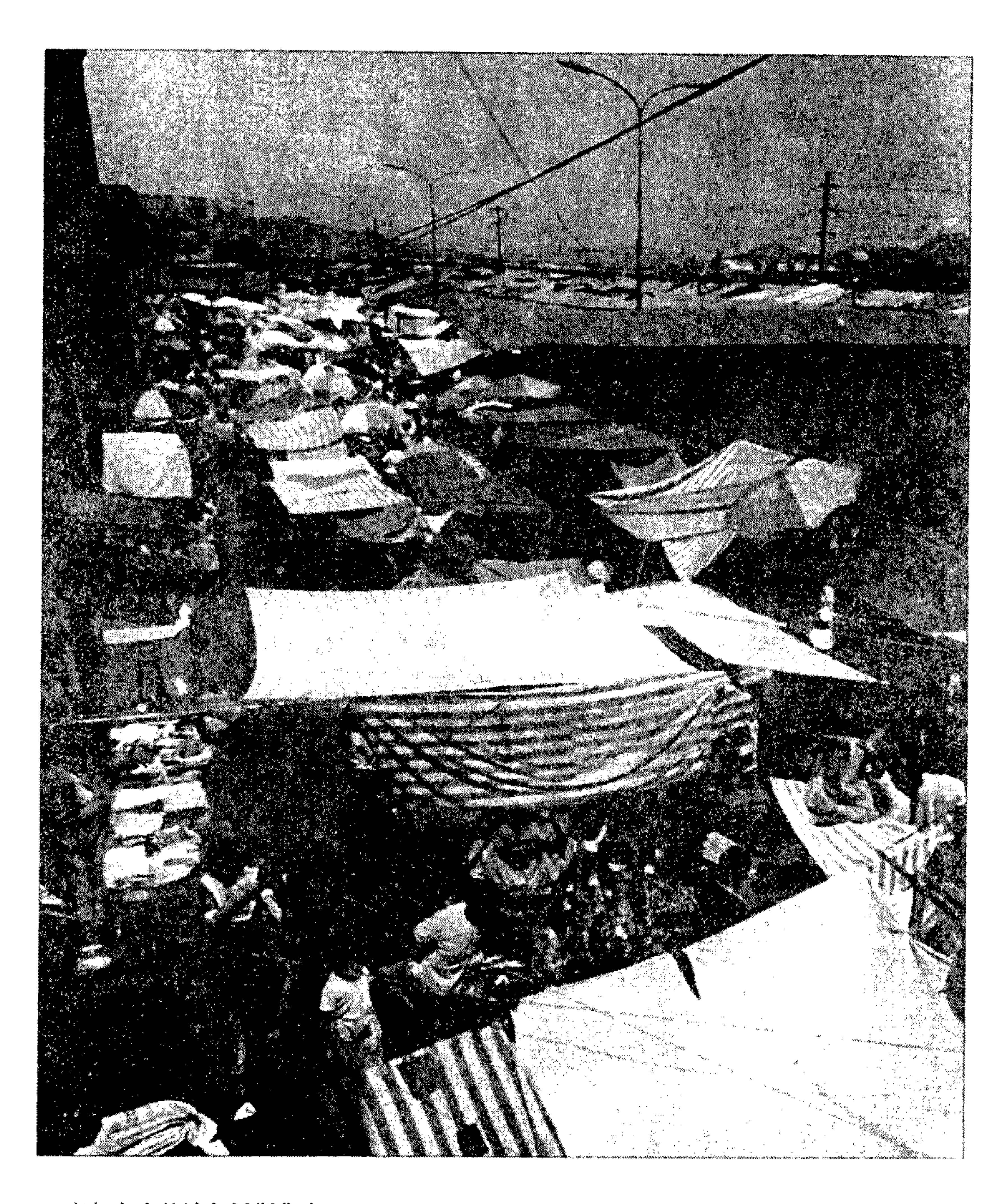
利马独立广场附近的米盖尔格劳集市。



非正规经济活动的进一步发展。迪奥斯市（被称为“上帝之城”）现在有了设施齐全的非正规市场，而且是按照现代化工程的标准修建的。非正规经营领域大大拓展，走出了原始而简陋的经营状态。



市场正在运转。这是科马斯典型的非正规市场，它的食品摊位以瓷砖铺砌而成。非正规创业者早就意识到，在竞争性的环境下，更好的装备和卫生条件，可以带来更多的商业利润。



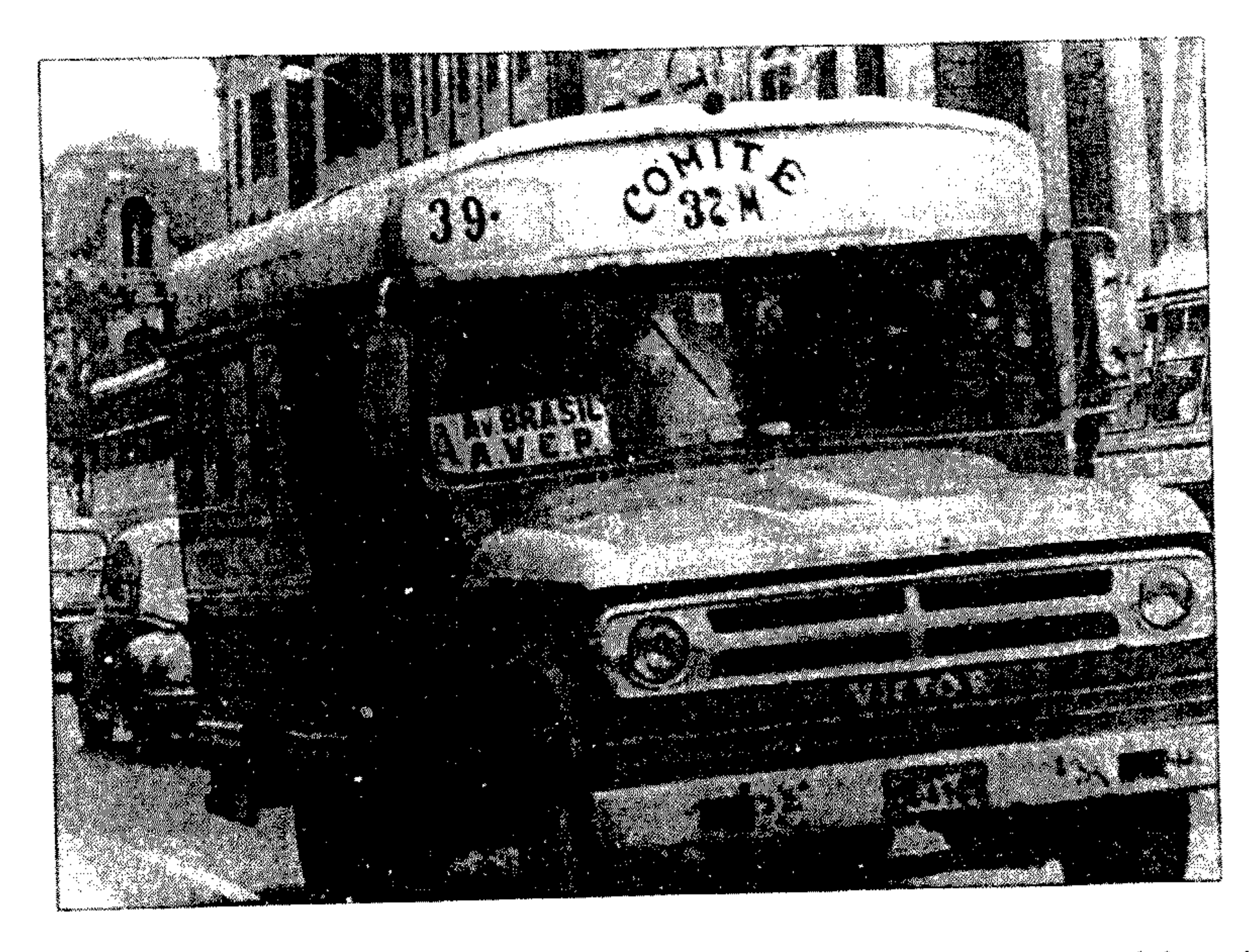
塞尔卡多的波尔沃斯集市。



非正规运输业的开始。这种老式的“科莱克蒂沃兹”汽车，曾作为一种非正规运输工具使用，添补了利马正规经营商因运力不足而留下的空间。



1965年，小公共汽车进入交通运输领域。非正规运输经营者使用这种更灵活、更高效的汽车运载乘客，在一定程度上导致了正规运输体系的瓦解。在此过程中，非正规经营者逐步得到承认，成为合法运输经营者



一种新型公共汽车开始出现。尽管市政当局规定，车辆最多只可运载12个乘客，不过非正规经营者还是通过政治和商业手段，在20世纪70年代获得了正式许可，把传统的克莱斯勒D-300改装成一种有43个座位的公共汽车，并作为正式的商业运输工具使用。



经过改进的小型公共汽车。当非正规经营者真正拥有线路运营权以后，D-300很快被更先进的交通工具所代替。



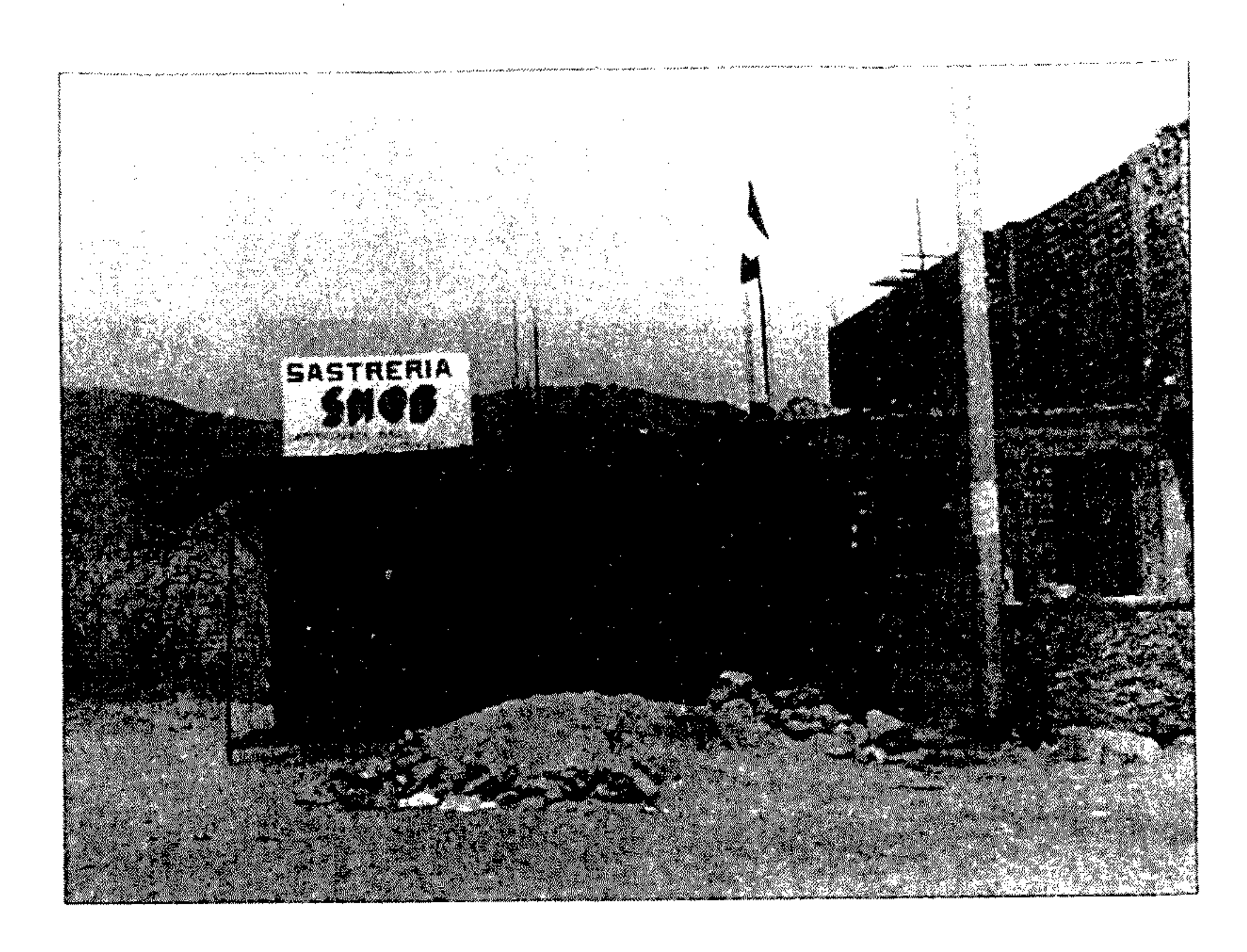
作为非正规交通工具的梅塞德斯公共汽车。类似车辆出现在利马交通运输领域，标志着非正规运输已成为城市交通体系的重要组成部分。



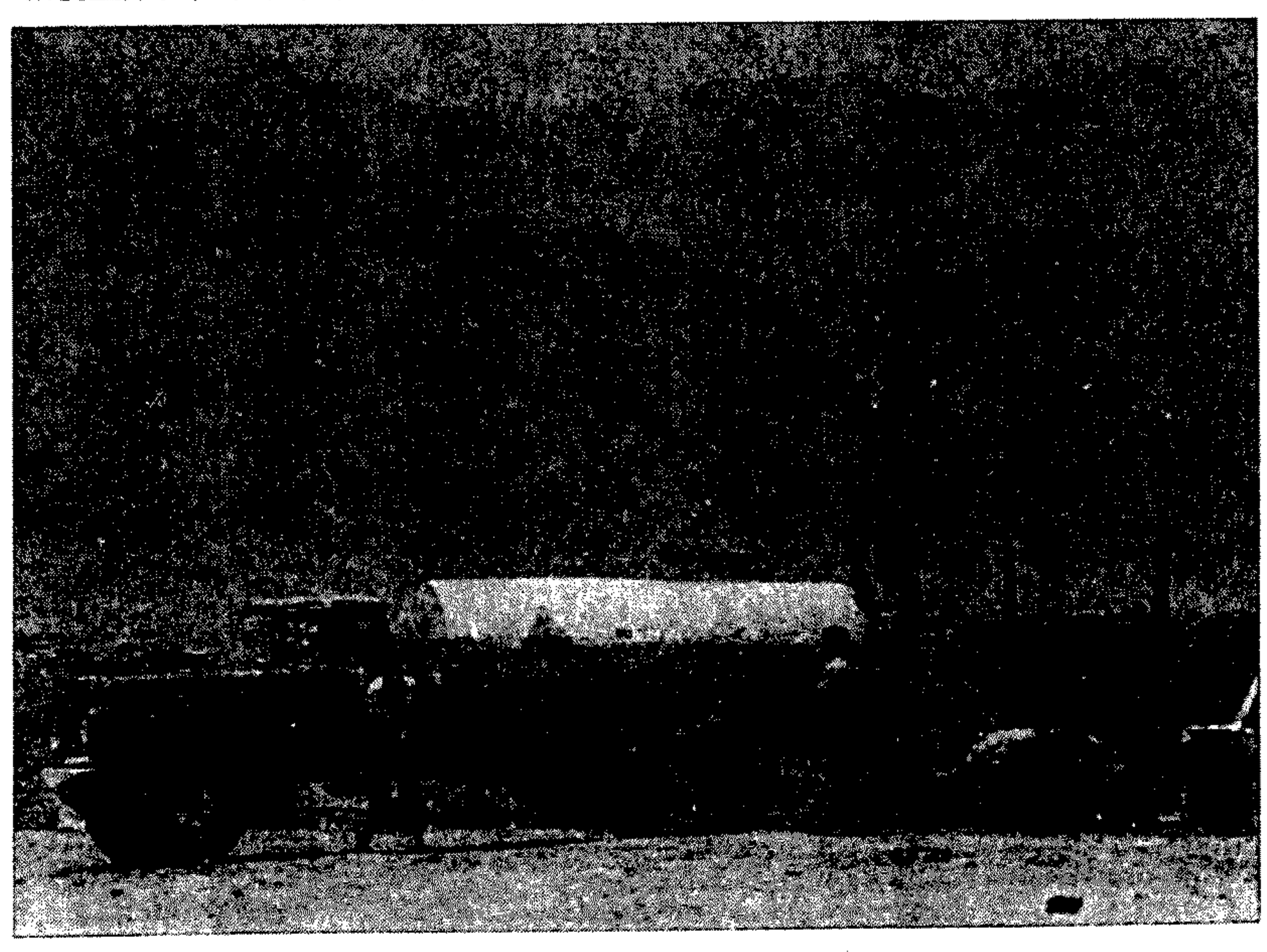
交通领域出现新的非正规经营者。他们是新一代的“皮拉特”(私自招徕乘客的私营车辆)，并将20年前，作为非正规运输工具的小公共汽车做了改进，作为新的交通工具使用。具有讽刺意味的是，他们现在的竞争对手，是那些业已站稳脚跟的“非正规”运输经营商(或许后者已不该再被称为“非正规”经营者了)。由此看来，非正规经济活动的本质属性之一，就是不停地开始新一轮的循环。



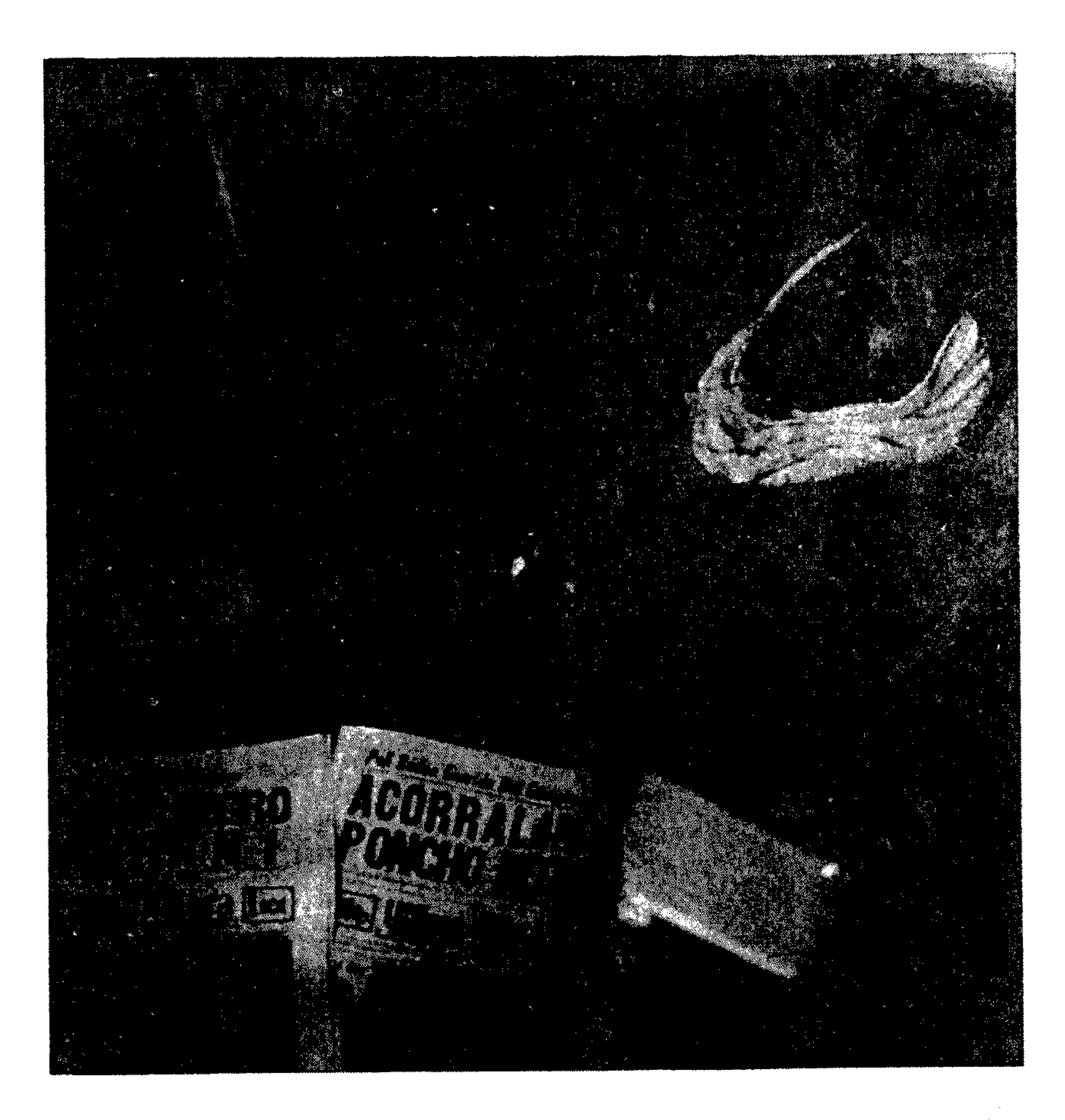
里马克一家秘密经营的制鞋厂。



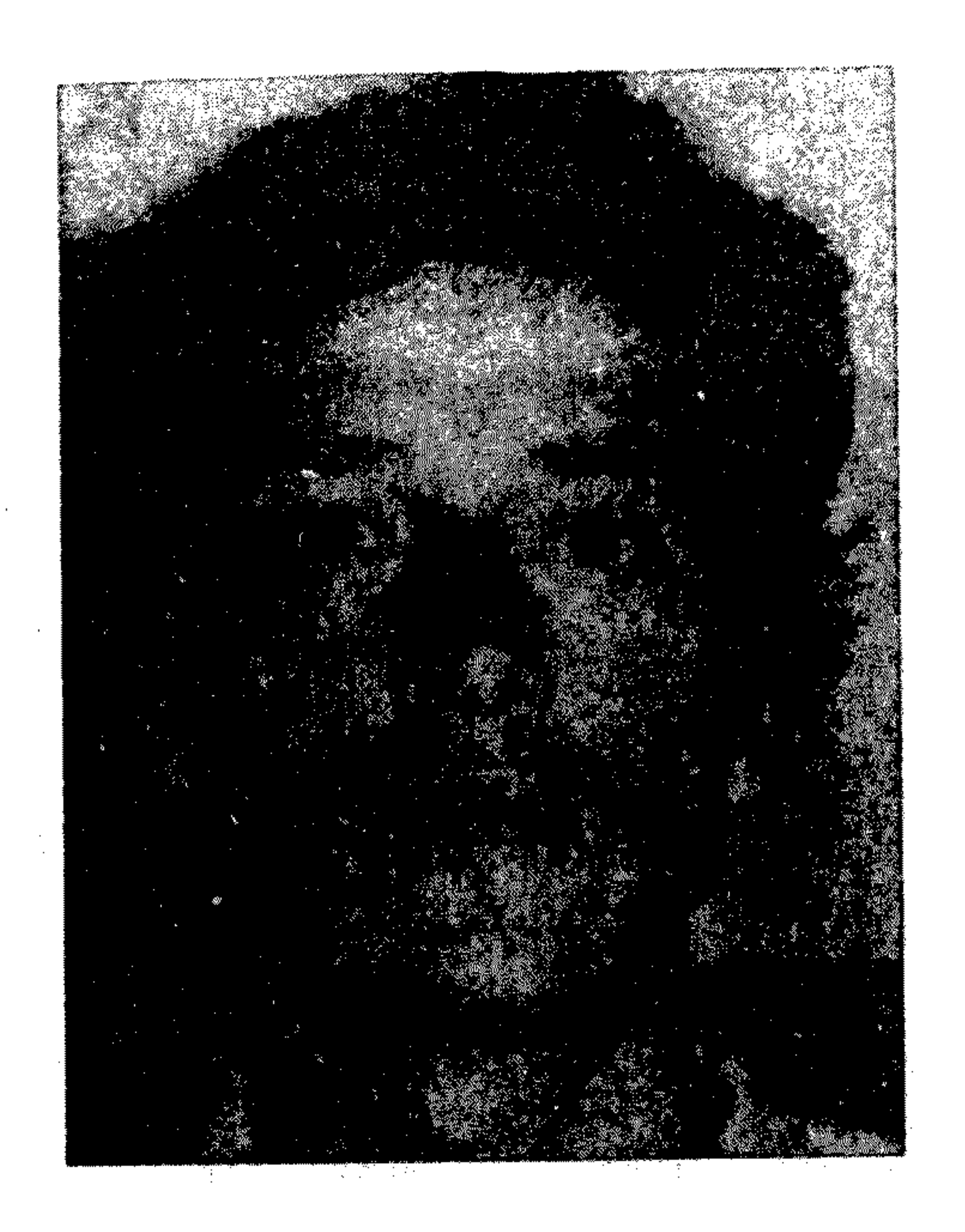
招揽业务。位于某个非正规定居地的裁缝店。



比拉萨尔瓦多尔定居地的非正规售水服务。



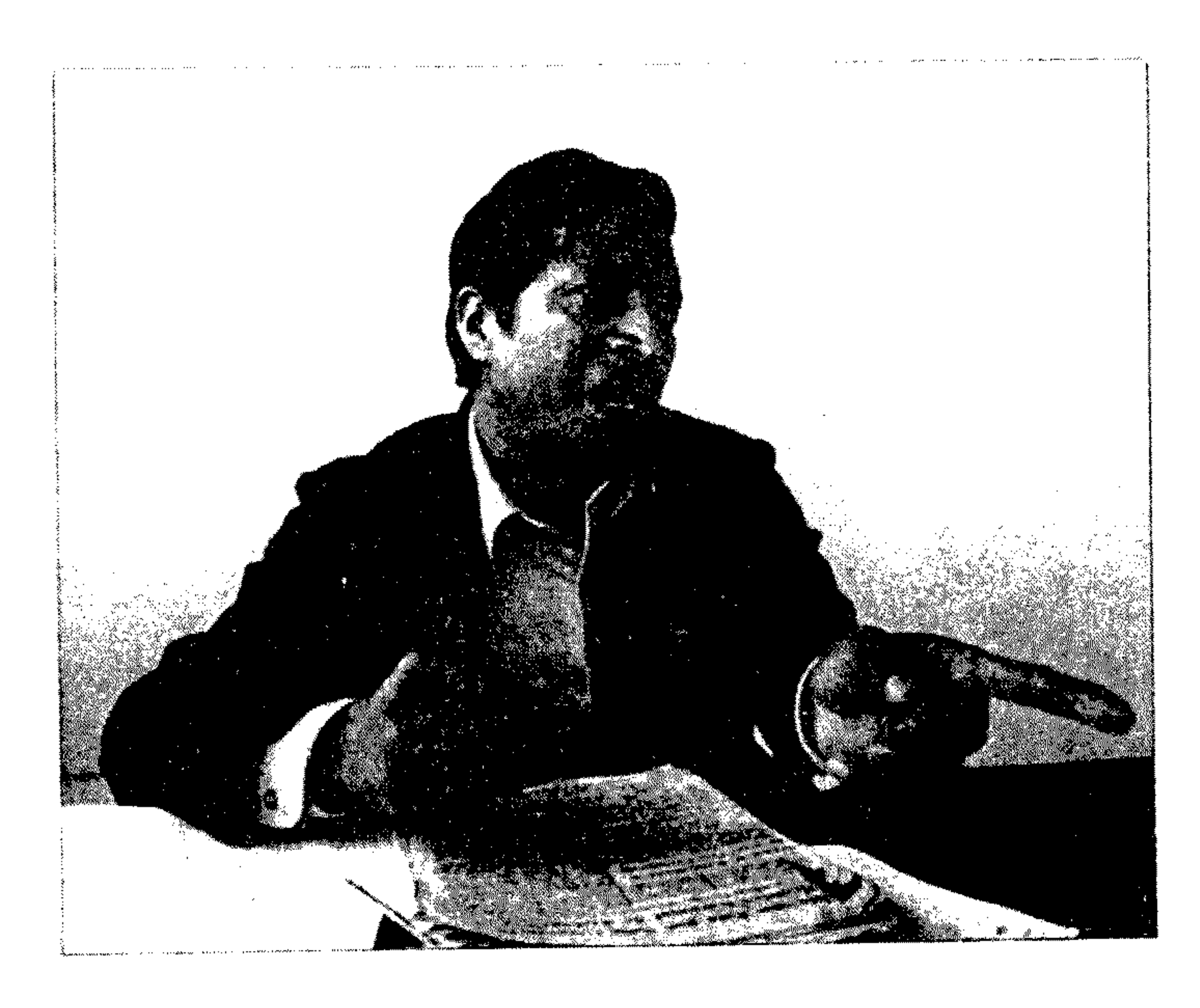
埃尔内斯托·桑切斯·席尔瓦（又名彭丘·内加罗），是大名鼎鼎的非正规侵占行动组织者。摄于 1964 年。



恰尔莱斯·拉斯特拉·多敏盖斯（又名图林），瓦伊坎非正规定居地领导人，1986年，他以“恐怖分子”的罪名被逮捕。



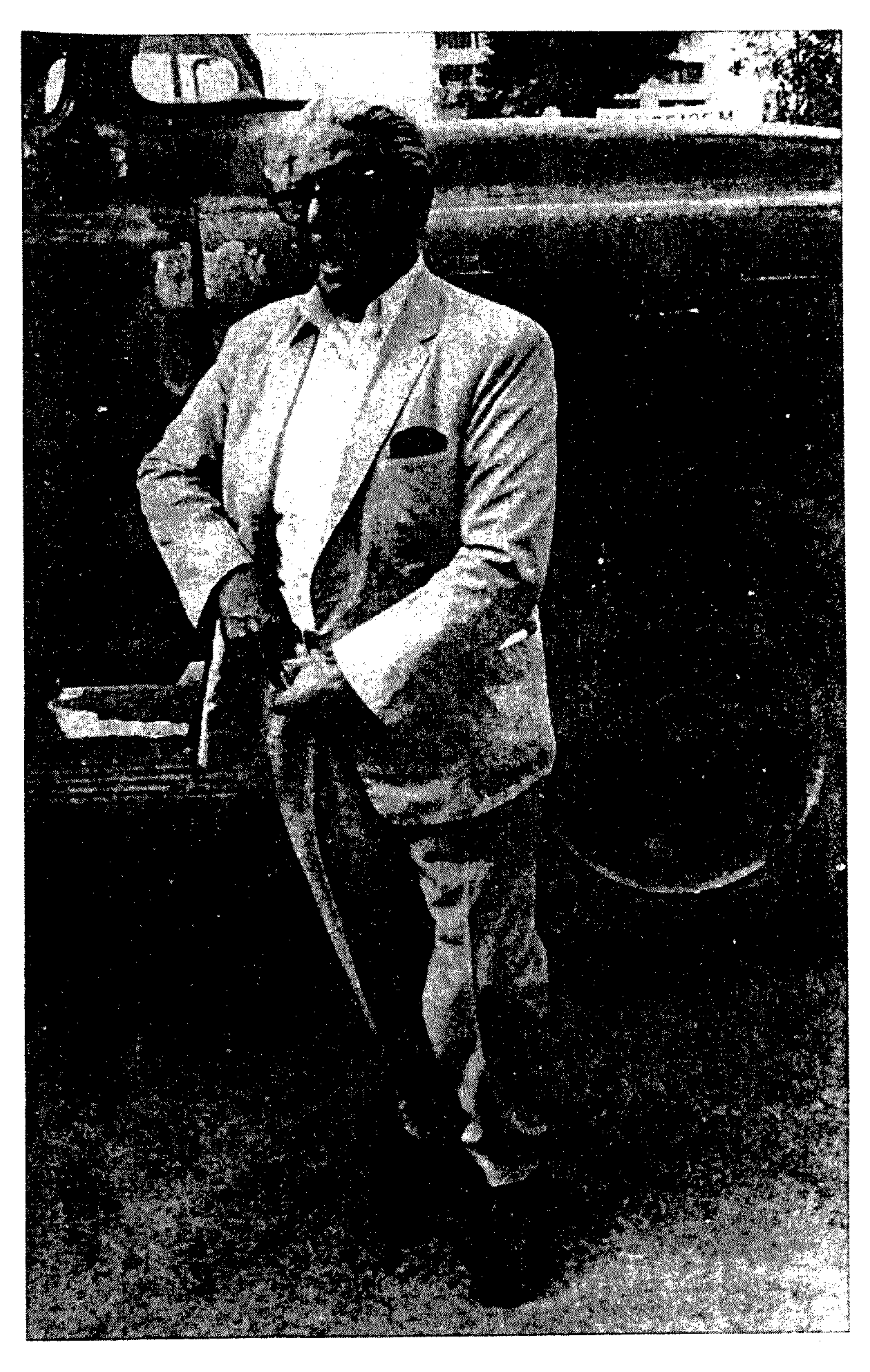
罗伯托·阿劳霍·埃斯皮诺萨，中心市场以及周围街道商贩联合会（FEVACEL）领导人。



盖耶尔莫·诺拉斯科·阿亚斯塔，马克思主义者，利马街道商贩联盟（FEDEVAL）领导人。



胡安·卢纳，担任秘鲁司机联盟（FED）领导人，时间长达60年。摄于1978年。



路易斯·帕雷德斯·皮尼约斯（又名盖约廷），多斯德马约街道商贩组织领导人。



埃尔南·简格·洛佛科，秘鲁司机联盟（FED）领导人。



建立一家小型企业需要的正式审批程序。自由与民主学会的研究人员手中这张长达 30 公尺的打印纸，清晰地展示出申请者必需履行的审批程序。由此可见，在这种情况下，非正规创业者除了选择“另一条道路”，再无别的出路。

这的确是一种了不起的成就，原因在于：它不但显示了非正规经营者的商业运作技巧，而且证明我们国家的某些体制极不合理，非正规经营者并未使用车辆技术手段，而是被迫采取了政治手段，以便摆脱政府法令的限制。它也揭示了另外一个事实：就像那些正规经营者一样，非正规经营者也可以与政府达成协议，摆脱法律的限制。

特殊权利≠财产所有权

第十二个阶段出现的标志是：非正规经营者和政府之间，进行过积极的协商和谈判，到了 1976 年，他们的合作告一段落，彼此间公开对立。非正规运输经营者失去了官方承认，因此被迫在非正规体系之内单独运作。

1969 年，秘鲁司机联盟加入了共产党员所控制的秘鲁工人大联盟，因为后者得到了军政府的承认。不过，在 1973 年，秘鲁司机联盟又退出该组织。为了同政府建立更加密切的关系，它加入了新成立的秘鲁革命工人联盟（CTRP），这是隶属于军政府独裁政权的工会组织，因此，秘鲁司机联盟在谈判桌上的地位迅速提高，其他想获得某些利益的协会，都不得不加入该联盟。1976 年 7 月，胡安·卢纳公开宣布：非正规运输经营者与政府部门“有着紧密的联系”。

秘鲁司机联盟试图加强非正规经营者在选择线路方面的非正规权利，以便使运输服务更加稳定，而且更有保障，不过，它从未真正获得成功。非正规运输经营者和军政府密切的政治关系，反而使后者更愿意维持和扩大对于他们的控制，军政府限制了他们的权利，使他们变得更有依赖性。从 1970～1975 年，政府每年都要发布一项禁令，禁止随意增加新的线路，只能对现有线路进行有限的调整。为了平衡这种措施产生的消极影响，政府同意给非正规经营者某些形式的特权，比如减免税收、免除进口车辆和零部件税，撤销了某些规章制度。

但是，所有这些特权，都无法弥补因为缺少安全性和稳定性，带给非正规运输经营者的损失，他们越来越难以忍受，并在 1976 年 7 月举行罢工，同时举行了具有暴力性质的示威游行。为了报复昔日盟友的这

种背叛，军政府取消了已经给予的特许权。从那时起，直到 1981 年，非正规运输一直是在没得到政府承认的情况下进行的，因此它完全是非正规的。它仅仅依靠自身的非正规体系的力量得以维持，而这种体系也使其力量越发壮大起来，以至到了 1979 年，尽管政府仍拒绝承认非正规经营者开辟新的线路的权利，不过他们却宣布：非正规运输经营者组织，可以参与裁决运输服务中出现的纠纷。

与此同时，秘鲁司机联盟也做出了调整和改变。1978 年，它撤出了秘鲁革命工人联盟，成了一个独立的工会，而胡安·卢纳也失去了对于秘鲁司机联盟的领导权。所有这些，都没能阻止非正规经营者继续增强他们在运输经营中的影响力。到 1976 年，在平均每 100 辆公共运输工具中，有 81 辆为非正规经营者所有，只有 19 辆属于正规经营者。

引入载客量更大的车辆

下一个阶段出现的标志是：小型公共汽车经营者再次找到了国际贸易合作伙伴。为了满足日益增长的需要，他们尝试把可以容纳 80 个乘客的车辆引入运输系统。

1973 年的石油危机，以及 1975 年贝拉斯科将军下台以后，军政府决定终止廉价汽油政策，相当耗油的 D－300 运营成本变得极其昂贵，尤其是在政府并未准备提高车票价格的情况下。非正规经营者很快做出了回应，准备引入更大型的车辆。首先引入的是 D－500，这是由克莱斯勒公司生产的一种卡车，和 D－300 相比，这种车辆底盘更长，当初在设计上也是为了携带货物。莫拉维科公司为它设计了一种新的车体，平均载客量是 71 个。由于它也是以汽油为动力，所以对于运输经营者而言，它并不具有多大的吸引力，不过，某些经营者做了一番改进，把发动机更换成一种名为“珀金斯”的柴油发动机

D－500 的引入，加速了其他更大型车辆的出现。首先是克莱斯勒的 D－800，它也有一个卡车底盘和一个秘鲁生产的车体，不过它既可以以汽油为燃料，也可以以柴油为燃料，随后出现的是沃尔沃公司生产的 BB－57，不论从哪个角度说，它实际上完全属于公共汽车。该车型

是为运载乘客而设计的，有一个柴油涡轮发动机，平均载客量60人。

所有这些运输设备，并不足以满足运输服务的需要，而且，非正规经营者在获得贷款方面，也遇到了一系列困难，工会和联盟直接参与并提供协助。秘鲁司机联盟建立起一家公司，名字叫“运输先锋”（TRANSA），代表非正规经营者购买车辆。秘鲁司机联盟利用了军政府执政时期，最后几年实施的免税政策，并接触了梅塞迪斯奔驰公司在阿根廷的代表处。该公司表达了对于彼此合作的兴趣，因此，秘鲁司机联盟获得了他们专为秘鲁国内运输服务而设计的公共汽车，该汽车有着阿根廷生产的车体，有一个柴油发动机，可以承载80个乘客。

驻秘鲁的斯卡尼亚汽车公司也产生了兴趣，他们接触了不隶属“运输先锋”的小公共汽车经营者，为他们提供在巴西生产的马可波罗公共汽车，这是能够代表当时技术发展水平、用于运输服务的最新型车辆，它有着柴油涡轮发动机，平均载客量80人，每辆车价格在7.2万美元左右。在这种情况下，对于经营者而言，主要问题就在于财政方面，因为他们大多为私人购买。斯卡尼亚公司请求他们在巴西的总部接触该国出口贷款保险公司，贷款给这些小型公共汽车运营商，保险公司同意了这一要求。

在这次交易中，双方使用了4种不同的担保方式。首先，斯卡尼亚公司在秘鲁的代表处，评估了运营线路的价值，然后选择了5个运输经营者组织，让其中拥有资产的人彼此提供担保；其次，经营者以他们的房屋做抵押，抵押金额占车辆价值的50%。由于大多数经营者生活在非正规定居地，他们并没有真正的房产权，经过核实，斯卡尼亚公司确认：他们是这些房屋事实上的所有者。该公司评估了其建筑和土地的价值，对房屋做出最终的估价。做出估价并签署抵押合同以后，意味着小型公共汽车经营者获得房产权，就要把产权转交给斯卡尼亚公司；最后一种担保方式是：这批新的车辆本身也被抵押给斯卡尼亚公司。

就这样，非正规产权和非正规线路，都可以成为商业交易中的担保物件，这一事实证明，尽管国家不再给予非正规经营者特许权，不过非正规体系已经相当成熟，足以使类似交易顺利进行。

走向正规化

第十四个阶段出现的标志是：非正规经营者被政府所接纳，开始受到一种独特的法律体系的控制。这种体系使他们逐步变得正规化，并为脱离非正规状态铺平了道路。

1980 年秘鲁的政权更迭，为非正规经营者提供了与政府接触，并对其再次施加压力的机遇。1981 年 1 月，非正规经营者组织了一次大规模罢工，最终，他们的领导者和政府达成了妥协。政府再一次承认他们对于新开辟线路的权利，并把他们的领导者吸收进一个叫“技术联合委员会”的组织，该组织在随后 4 年中，负责管理秘鲁的交通运输活动。作为交换，政府希望非正规经营者提供政治支持或保持中立，并要随时接受出于政治目的进行的车费控制，以及各种交通规章制度。

尽管非正规经营者做出了努力，但从 1980 ~ 1984 年，车票价格却以 15% 的速度逐年下降，而用美元购买更大型车辆所导致的债务，由于 1676.5% 的货币贬值而迅速上涨。与此同时，政府开始对汽油征税，再加上通货膨胀，使汽油价格上升了 1727.3%。政府没有确立更现实的车费价格，没有为非正规经营者购买和进口车辆和零部件，提供更有竞争性的优惠措施，并且确保他们可以进入正规资本市场，而是依旧选择了传统的解决问题的手段，尤其是他们的官僚主义做法，使问题变得更加棘手和复杂。

在这种情况下，1984 年 1 月，政府建立了国家交通运输财政基金，为小型公共汽车经营者提供补贴，并资助他们购买车辆或零部件，允许他们按期偿付所欠税款，并且免除了销售税、工资税以及重估盈余的股本税，停止了针对他们的某些具有强制性的诉讼提案。两个月以后，政府确立了一种特殊的进口政策，旨在车辆免税制度化。1985 年，政府发布公共服务国家交通运输法案，以便“创造出一种体制，平衡车票价格和运输服务的实际经营成本，促使公共运输服务经营者在财政上很快得以恢复”，并且“对不公平竞争进行处罚，尤其是在车费方面的不公平竞争”（引自 267 号、275 号和 329 号政府法令）。

然而，所有这些措施，只是强化了非正规经营者的不幸。降低车费导致的经济损失，税收和燃料成本的显著增长，国家直接控制的消极影响，以及文牍主义带来的问题，所有这些，都使得非正规经营者步履维艰。小型公共汽车经营者要想继续经营，就不得不拆除个人车辆的可用部件，用于修理他们的同类车辆和设备，有的领导者甚至大声疾呼："我们正在吃掉我们自己的车辆。"毫无疑问，当非正规经营者的收入下降，开始负债经营时，就会忽视对于车辆的维修和保养。他们也不再投资建设更大规模的运输市场，因为他们已经无利可图。

新一代的非正规运输经营者

最后一个阶段出现的标志，是私自招徕乘客的无照车辆的大量出现。同样是非正规经营者，他们利用"小公共"经营者深陷危机之际，获得了对于交通运营服务的控制权。确切地说，"小公共"经营者使用过时的车辆，他们债务缠身，还得花出大部分时间去对付文牍主义，与政府不断协商和谈判，就在这种情况下，他们的经营市场，遭到新一代非正规经营者的侵占，而后者采取的方式，与他们在 1965 年以前，侵占那些正规经营者的方式完全一样。

这些新的非正规经营者的标志是：他们的运输车辆是封闭厢式载人汽车，这正是小型公共汽车经营者在 20 年以前使用的车辆。在汽车挡风玻璃的不干胶贴纸上，画着"海盗"的旗帜。这些新的非正规经营者数量迅速增加，自由与民主学会统计，1984 年，他们的数量大约是 6800 人，而运营线路遭到他们侵占的非正规运输经营者，其数量大约为 7969 人。

像此前的城市公共汽车所有者联合会经营者一样，小型公共汽车的非正规经营者，已经不能满足日益增长的交通运输的需要，并且遭到其他经营者的侵占，后者因不必承担与政府打交道的成本，投入的资金和储备更多，并能提供更优质的服务。一方面，交通运输服务在不断下滑，与此同时，新的运输服务又开始出现，这显然重复了过去的情形，不过，"皮拉特"索取的车费和政府制定的车费相比，平均要高出

63%，政府于是很快介入，迫使他们把更多精力用于获得官方承认，作为他们接受政府控制的条件。

尽管如此，非正规运输仍旧在持续发展，到 1984 年，在平均每 100 部公共运输车辆中，过去的小型公共汽车经营者以及那些新的无照车辆经营者，占有了其中的 91 辆，只有 9 辆汽车属于正规经营者。

经营者难以走出“破产怪圈”

秘鲁公共运输的模式及其发展，导致了一种具有讽刺意味的结果：每次，当某些正规经营者或非正规经营者们，试图去建立一种相对完善的服务时，却往往在几年时间内，这种服务就会归于破产。

归属城市公共汽车所有者联合会的正规经营者，先是从交通运输市场转移到大都会公司，接着，在 1965 年，他们被小型公共汽车经营者所取代，后者在 20 年后，又把他们的地位拱手让给新的“皮拉特”，这样一来，交通运输发展的历史，就成了“经营 - 破产 - 经营”的恶性循环。对于这种情形，在很大程度上，政府制定的法律制度难逃其咎。

然而，法律制度本身，却从未被人们视为一种问题，人们总愿归罪那些非正规经营者，归罪官僚主义或者市政当局。正因如此，从1926 ~ 1984 年，交通运输的责任，曾在国家行政范围内 15 次“转手”。先是政府行政分支机构，他们在 1921 年承担了解决交通运营问题的责任，接下来依次是：1926 年的城市交通部，1927 年的公共服务部，1929 年的政府交通和车辆部，1934 年的公共汽车管理部，1942 年的交通运输协调委员会，1946 年的交通和车辆部，1963 年的运输部，1969 年的国家运输部和城市交通运输，1972 年和 1973 年的交通部，1981 年的国家交通行政委员会和国家交通部，以及 1984 年的市政当局。

多年以来，现存的国家法律体制，使潜在的、巨大的商业资源，难以得到充分利用，正规和非正规经营者的创业能力，也未能得到同等开发。法律体制的服务对象，似乎主要是数量只占少数的利益集团，而不是规模广大的创业者阶级。对于交通运输经营者的法律承认，不意味着

一种有保障的、可靠的权利，而是经过谈判和协商做出的暂时约定，而且，经营者还必须接受政府的干涉，以及无数强加的负担（包括对于车费价格的控制）。

这种局面，完全改变了交通运输经营者的态度和行为，他们把交通运输的竞争基点，从价格和质量转移到安全性上。换言之，交通运输经营者不是通过降低车费或改善质量而进行竞争，而是被迫降低安全性，而且不得不支付市政当局所要求的贿金。作为对接受政府控制的利益交换，交通运输经营者得到的诸多特权之一，就是市政当局对于其车辆安全性要求的放宽。当政府规定，"小公共"经营者只需缴纳警方罚单的10%，或者说，政府做出规定，在大多数违反交通规则的情况下，事主的车辆都不会被扣留，这实际是降低了经营者遵守公共安全的意识。

当拥有有限司法权的地方法官，试图通过民事责任起诉条款，对违反安全的行为进行处罚时，也受到政府规定的阻碍。国家法律负责管理契约性责任，即交通运输经营者对于他们的乘客的责任，法律也控制着非契约性责任，即经营者对于社会其他方面的责任，但是，国家的司法诉讼程序，却过于曲折和繁琐，使交通事故受害者难以得到合理的补偿，或者说，他们起诉交通运输经营者的成本，甚至远远超过他们的"收益"。因此，现存的法律制度，使国家和政府更多地把精力和资本，用在管理和控制交通运输事业上，而不是为了乘客以及道路行人的安全，去创造一种方便而合理的基础设施。

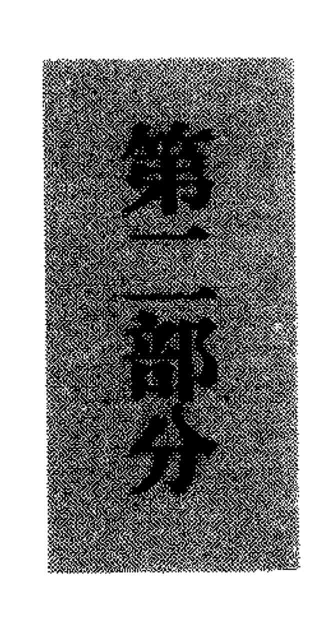
所有这一切，使秘鲁的交通系统成为全世界最危险的交通系统之一，其危险程度，远远超过了欧洲大多数国家。秘鲁的交通事故死亡率，是德国的11倍，是英国的19倍。这种惊人的死亡率，也意味着国家在物质损失方面代价高昂，1984年，其物质损失大约是915万美元。整个秘鲁社会也不得不因此而付出代价，因为市政当局耗费人力和物力资源，只是为了在政治层面控制交通运输经营者，而不是在技术层面对交通运输进行管理。这种局面，使得成千上万经营者感到灰心、失望和泄气，他们不得不通过艰苦的劳作和有限的积蓄，竭力承担起秘鲁公共交通运输总量的91%以上。

这些问题，或许会使某些人想到，应该彻底取消非正规运输经营，

并完全由正规运输公司所代替，因为后者可以遵从安全和质量标准。然而，假如做出这样的决策，同样会带来巨大的成本。根据自由与民主学会的估算，如果国家撤销或禁止非正规运输业，那么，在平均每 100 辆公共运输汽车中，只有 9 辆能够继续运转，它们只能服务于每天乘坐汽车人数的 21%。城市交通运输量的锐减，会使贫困人口受害最深，而在某些极为偏远的非正规定居地，比如科诺诺尔特、科诺苏尔、科诺埃斯特，居民将陷入寸步难行的境地。

而且，国家如果不得不购置正规车辆，去代替所有的非正规运输车辆，就需要 6.2 亿美元的资金，在 1984 年，它相当于全国公共项目投资总额的 41.2%。国家每年还必须平均投资 4900 万美元以上，才能适应日益增长的交通运输需要。另外，假如政府把车费保持在现有水平上，国家每年的损失就会达到 9300 万美元。简而言之，取代非正规运输经营，国家就要付出大量资源，国家财政赤字将增加 7.2%，而且还不包括相应的基础设施，譬如加油站、修理站等，根据自由与民主学会的统计，这部分的投资至少要在 4 亿美元以上。

根据上述情况，我们也许更应该去思考其他方面的问题：为什么非正规经营者不能够通过合法渠道，在不违犯法律的前提下，去获得或接近合法地位？为什么他们服从政府确立的方向和目标，最终却只能得到名义上的承认？为什么他们从来不能获得长期的承认，使他们在政治和经济上变得更加独立？还有，为什么获得了某种形式的正式承认，却使得他们陷入破产？为什么秘鲁社会不去了解交通运输出现混乱的深层次原因，而只是归咎于不受欢迎的交通运输经营者？我们认为，所有这些问题，都是秘鲁的法律体制所引起的，在后面的章节中，我们将对此做出更加深入的分析。



第 5 章　法律体制的成本和意义
第 6 章　资源、财富和权利的再分配传统
第 7 章　重商主义制度
第 8 章　结论

第 5 章

法律体制的成本和意义

在前面几章里，我们详细探讨了非正规体系在三个特定领域是如何出现和发展的。至此为止，我们以实证调查为基础，展示法律之外的规则和体系的基本特征，并且追踪其历史发展过程，了解这种规则和体系的内在逻辑。

前面所做的叙述足以证明：我们生活在一个成本很高的国家，正规者和非正规者每天都在浪费数量惊人的资源。我们已经看到，各种侵占行动如何产生，交通拥挤和交通事故跟着不断增加。长期以来，法律体制的差别待遇和不稳定性，把资源、劳动和智慧从生产活动中剥离出来，迫使人们不得不参与政治活动，他们这样做的目的，只是为了避免法律的惩罚，并使法律之外的权利得到官方承认。

出现上述问题，通常被认为有多种原因，譬如移民活动、收入分配不均、长期失业甚至是气候因素，不过，正如自由与民主学会研究的那样，所有这些，都不能解释上述问题复杂而深刻的本质。移民活动，或许可以解释在首都居住的人口数量的增长；收入不均，或许可以解释为什么会出现这些移民现象；长期失业，或许可以解释劳动力为何出现过盛情形；气候因素，或许可以解释某种形式的城市化进程，为什么会出

现在某种既定的地理条件下，但是它们都不能解释：为什么人们会选择侵占土地并建设房屋，为什么侵占街道并从事贸易，为什么占用线路并提供交通运输服务？简而言之，没有人能够解释，为什么某些人选择了正规体系，而其他人选择了非正规体系，而且在此过程中，他们根本不能确定这种选择的最终结果。

因此，我们决定同非正规创业者本人进行交流，我们也因此了解到，为什么他们抱怨最多的是现行法律体制，为什么他们试图赢得法律制度的承认。我们也着手了解法律体制的背景和实质，以便确定它对于创业者做出决定的整个过程的影响（不管他们从事的是正规经济活动，还是非正规经济活动），以及对于他们做出决定的最终结果的影响。接下来，自由与民主学会又进行了一系列实地调查和分析，以确定这些影响的程度和范围。

在本书后面的部分，我们将提供这些研究的成果。我们将首先详细展示正规经济活动状态的成本，这些成本影响到创业者应该从事正规经济活动，还是应该远离它；然后，我们将分析非正规经济活动的成本，这是因缺少保护和资助而导致的成本，它们来自于一个人游离于法律之外而进行的活动，我们也会展示这些成本对于整个秘鲁社会的影响；最后，我们将分析在整个过程中，法律体制的发展与变化所具有的影响和意义。

自由与民主学会的研究证实，法律在其管理的经济活动中，具有不可替代的地位。正是出于这个原因，我们将把相关法律分别称为“好的法律”和“坏的法律”。如果一种法律能够确保并提升经济效率，它就是好的法律，如果它妨碍或者降低经济效率，它就是坏的法律。正规经济活动会产生不必要的成本，是因为存在一种“坏的法律”，非正规经济活动导致大量成本，则是因为缺少一种“好的法律”。

正规状态的成本

一种经济活动，基本可分为两个阶段。这两个阶段的划分，是基于当事者同正规经济活动的关系而做出的一种评价，它们分别是：正规经济活动的进入阶段以及维系阶段。

为了弄清楚这两个阶段的本质，自由与民主学会引用了两个相关概念：进入正规经济活动的成本，以及维系正规状态的成本，以此检验在一种特定的经济领域，公民为获得合法状态和权利而必须满足的条件。然后，我们还要检验维系这种合法状态必须满足的所有条件，我们想知道，这些成本是否会影响当事者的选择。

必须声明的是，尽管我们进行这种研究，是为了确认以合法姿态进入一种经济活动，以及维系一种经济活动导致的不同成本，不过，这未必是所有当事者最终采取的方式。那些公然违抗法律体制或钻法律体制的空子的人，做出的只是一种粗略的、总体上的评估。他们对遵守法律规定的代价，以及为此得到的相关权利进行成本评估后，即会做出适合他们自己的选择。他们做出选择的基础，不是一种精确的评估，而是一种模糊的概念。我们的调查证实，在从事非正规经济活动过程中，在很大程度上，秘鲁人都是对正规经济活动的成本进行理性评估之后，才做出最终的决定，尽管他们的评估并不尽善尽美。

进入正规状态的成本

根据自由与民主学会的调查，除非当事者首先满足一系列规定和要求，不然，他们所从事的任何经济活动，都不可能以合法方式进行。为了了解这些规定和要求，以及它们涉及的成本和代价，自由与民主学会研究了四个特定的经济活动领域（在这些领域中，无所不在的非正规体系，是其典型特征之一），它们是：企业、房屋、贸易和运输。

进入企业的成本

所谓“企业”，就是以盈利为目的，从事生产、购销以及服务性活动的经营实体。自由与民主学会采取一种模拟实验，来衡量开办一个企业的成本。我们在调查和研究之初，围绕建立企业的困难和障碍，我们就听到过种种不一致的说法。我们采访的正规商人都说，建立一个企业

的程序相当繁琐，而非正规商人甚至害怕提到这些程序，但是，那些律师们却坚持认为，进入企业的程序非常简单，只需花很少的时间，于是，我们决定去亲身体验。

1983 年夏天，自由与民主学会的一些研究者，建立起一个服装工厂，厂址定在利马市阿特郊区的卡雷特拉工业区。他们决定按照法律程序，履行建立这家工厂所必需的一切官僚程序。他们模拟建立了一个服装厂，而且只有一个“业主”。他们没有把它注册成具有法人性质的企业，因为那样的话，有关方面就会更加严格和苛刻，进入企业的资质和成本，将会有额外的衡量标准，服装厂也更容易被勒令解散。

他们租了一块建立工厂的地皮，安装了织布机、编织机及其他必需设备，还雇用了四个大学生，在一个具有相当资历的行政法律师的监督下，开始履行各种各样的行政审批程序。这种服装厂在秘鲁很普遍，文化上也很有代表性。此外，选择这种方式进行模拟实验，非常具有典型意义，确切地说，对于所有正规企业需要履行的行政审批程序而言，这种模拟实验，大约可以完成其中的 60%，对于所有个体经营者需要履行的行政审批官僚程序而言，它可以完成其中的 90%。

实验小组决定，在不通过中介人的情况下，直接履行所有必需的审批程序。他们就如同出身低微的平民，为了获得所有权或经营权，必然使出浑身解数，必要时甚至提供贿赂，以完成必需的行政程序，这也是顺利完成实验唯一的方式。在进行模拟实验的数月里，自由与民主学会的实验者，曾经有 10 次面对索要贿赂的要求，以便加速审批程序，其中有两次是被迫接受的（因为要想让审批程序进行下去，没有第二种方式），而另外的八次，他们实际上可以拒绝给予贿赂（不过那样一来，他们就会遇到更大的阻力）。他们每天都要奔波于各个行政机关，去完成各种必需的行政审批程序。他们从一个办事处转移到另一个办事处，记载了详细的笔记，对各个审批环节所需的时间进行测定，并且搜集了大量相关文件。

结果显示，对于一个收入低廉的普通人而言，要想建立一个小型企业，必须花 289 天的时间，才能在行政审批程序方面，完成规定的 11 项要求。从图表 1，我们可以看到主要的行政审批程序，申请者必须遵守的规定，他们需要花费的时间，以及履行这些程序的行政机构。

图表 1：建立正规企业的行政程序

A–规章制度说明书
B–城市规划证明文件
C–工作场所的正式注册
D–缴税登记册
E–入住证明文件
F–商业注册
G–企业注册
H–雇主注册
I–企业产品注册
J–环境卫生注册
K–市政当局许可证

完成行政程序的平均天数

0
15
1个月 30
45
2个月 60
75
3个月 90
105
4个月 120
135
5个月 150
165
6个月 180
195
7个月 210
225
8个月 240
255
9个月 270
289

A：企业部 28天
B：市议会 23天
C：劳动部 8天
D：经济部 13天
E：警察局 3天
F：经济部 18天，且以完成D为前提
G：企业部 43天，且以完成B为前提
H：秘鲁社会安全部 30天，且以完成B、C、D、E为前提
I：企业部 49天，且以完成F为前提
J：卫生部 43天，且以完成C、F、G为前提
K：市议会 174天，且以完成A、C、F、G、J为前提

必需的许可证、证明书或者注册

在模拟实验完成以后，自由与民主学会计算了完成所有程序的成本。根据他们的计算，完成程序的成本大约是194.40美元。为了正式开展业务，他们大概要等上10个月时间，损失的纯收入大约是1036.60美元，因此，一个人开办正规小型企业的总成本是1231美元，这是每个月最低生活工资的32倍。

最初调查的结果，证明我们的法律体制，对于开办企业进行了严格限制，尤其是对于那些低收入的人而言，实验证明，那些宣称法律不会成为问题的说法，完全是荒谬可笑的，而且，整个审批过程，几乎没有任何意义，尽管申请者花去了289天时间，得到了11项许可，但市政当局根本没有意识到，他们与之打交道的，只是一个模拟实验小组。

非正规定居地的合法化成本

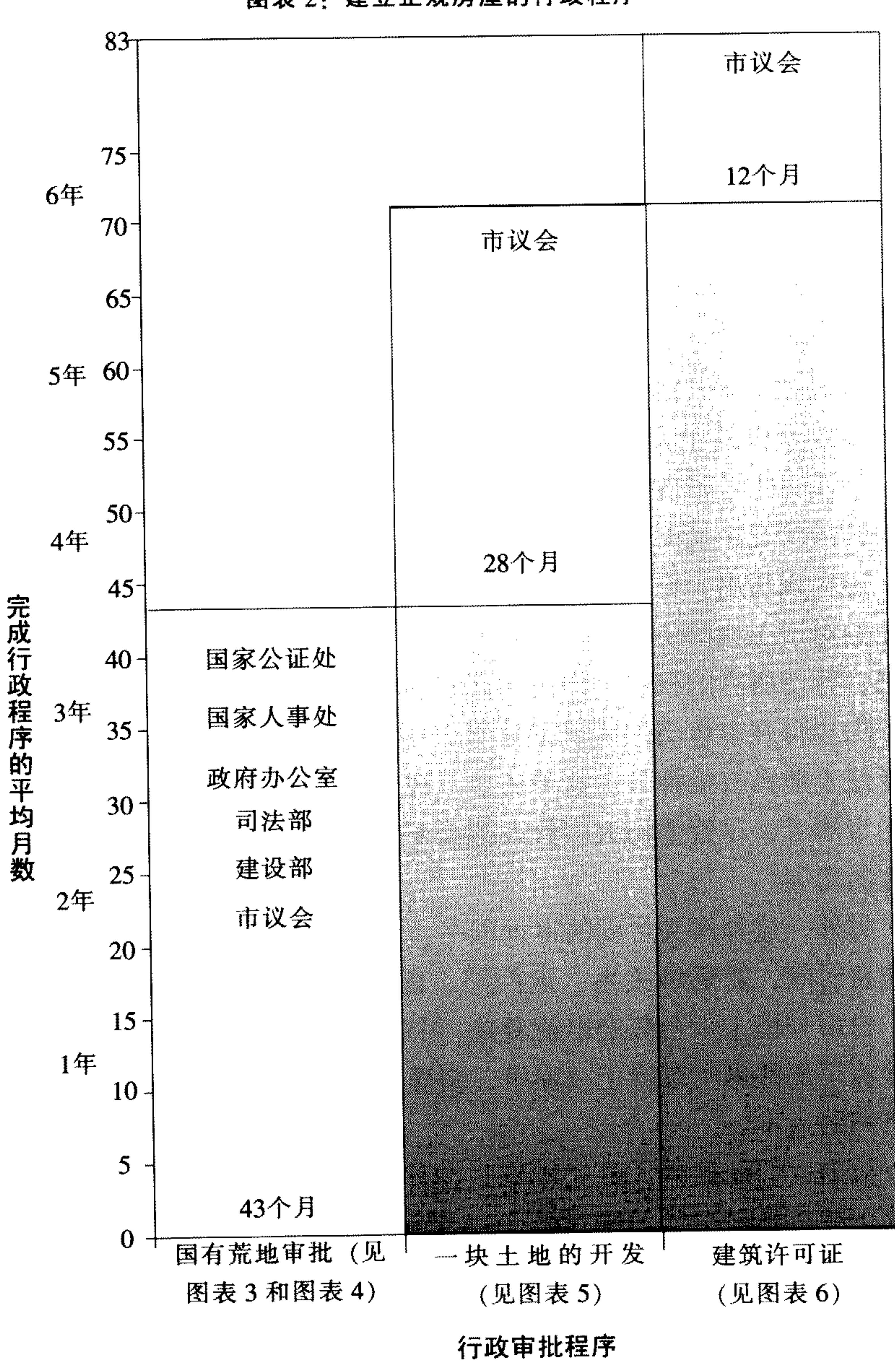
下一个实验，就是调查非正规定居地合法化的问题。

此时，采用模拟实验是不可行的，因为必须建立一个协会或合作社，并要组织数百人，参加一次长期实验。不过，实验者可以使用两种“间接资源”：通过了解法律的规定，我们可以获知不同行政程序的基本特征；通过研究真实的行政案例，我们可以知道它们通常需要的时间。这次研究，仅仅涉及市政当局着力解决的三次侵占行动，时间跨度，是从1981年（当时，市政当局相关法案及51号政府法令刚刚颁布）到实验者研究开始之日。需要指出的是，在这一时期内发生过数百次侵占事件。

我们了解到如下情况：如果收入低廉的家庭想获得城市土地，并合法地建立房屋，他们必须向市政当局提出申请，获得一块国有荒地。他们要提供这块土地的城市化方案，要获得一份房屋建筑许可证，以及相关证明文件，证明房屋建筑符合土地城市化方案的要求，而如果申请者要想完成所有行政审批规定（见图表2），平均需要花上83个月（6年零11个月）。

在本章将要描述的经济活动合法化而导致的高额成本中，这是代价最为高昂的成本，因此，对于这一过程的主要步骤，我们有必要简单地

图表 2：建立正规房屋的行政程序



加以分析。

国有土地的审批

如果申请者没有足够资金去购买一块城市土地，而他们却希望建设一座房屋，并获得房屋的合法所有权，那么，他们唯一的途径，只能是申请市政当局审批给自己一块国有土地。

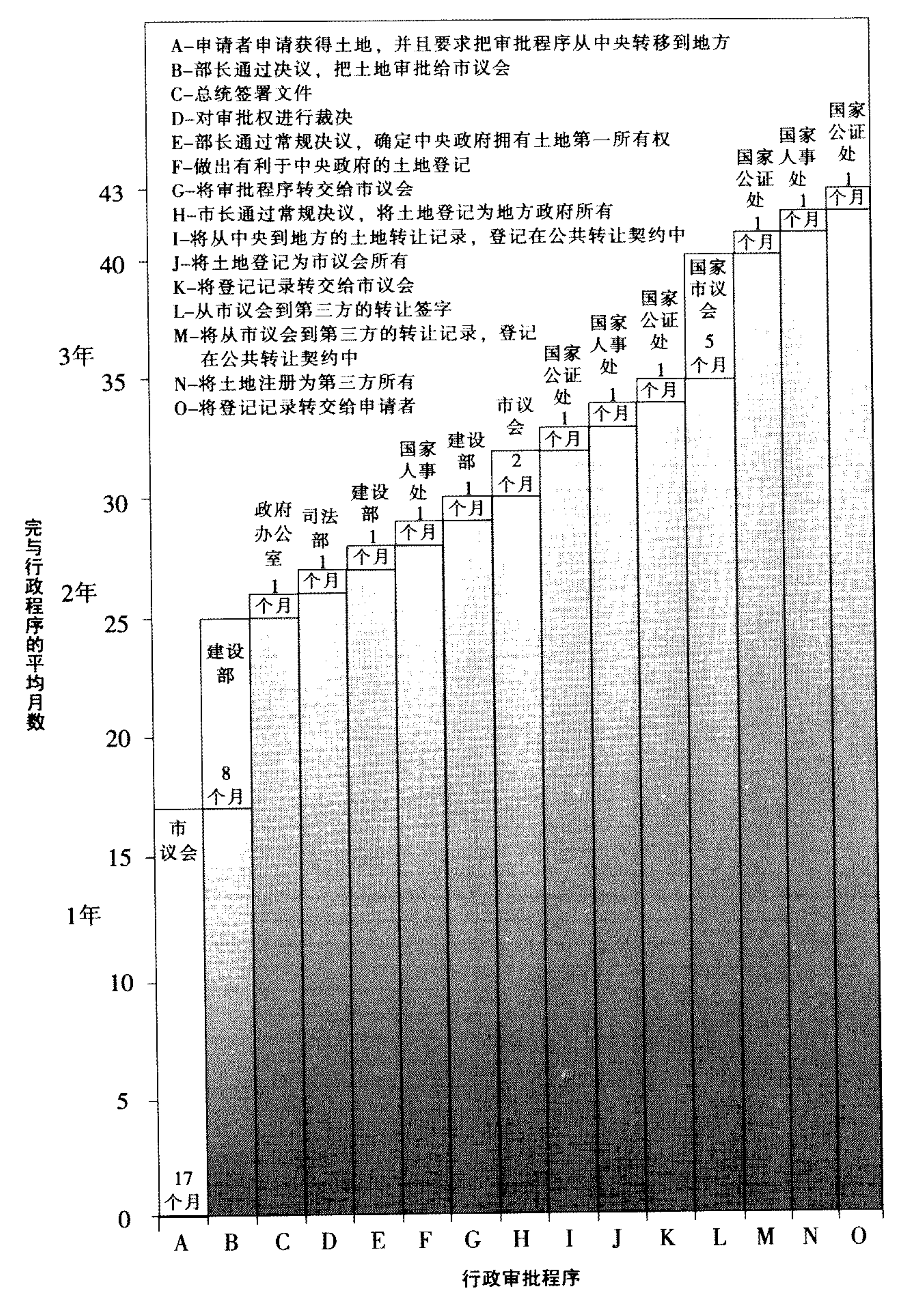
我们可以从图表 3 当中看到，整个过程要花 43 个月（3 年零 7 个月），并涉及到 6 个不同的政府部门（包括秘鲁共和国总统）。自由与民主学会决定去了解一下，在此过程中，都涉及到哪些行政程序；另外，造成如此漫长的审批周期，是由于官僚的不作为和行动迟缓，还是因为需要严格遵守法律法规。图表 4 告诉我们，获得审批需要花 43 个月，涉及 207 个行政审批程序，以及 48 个不同的政府办事处，每个程序大约需要花 1 周时间。

还应该指出，申请者在完成所有程序以后，即便最终获得了土地，但他们对于土地的所有权仍然是不完善的，他们不能借助这样的所有权证书，行使所有的权利，即民法规定的私有财产所有者的基本权利。例如，除非得到市政当局明确的许可，不然，他们不能销售自己的土地，或者使土地具有抵押权。这种法律歧视所伤害的，正是那些没有任何财产的定居者，尽管他们大多数人都需要国家审批土地，才能建立起用来居住的房屋。

另外，这种意义含糊的审批程序，也并非向所有人自由开放，它需要花费时间，需要攀关系、走门路，需要花费金钱。为了计算它的成本，自由与民主学会假定申请者是一个房地产协会（拥有 244 个成员），并计算了那些忠实履行正规程序，获得一块国有土地的每个协会成员必须负担的成本。

根据我们的推算，要完成审批程序，协会必须投资 526 019 美元，而每个成员必须支付 2156 美元，换句话说，即便每月只有最低生活工资的协会成员，也必须在 4 年零 8 个月时间里，捐献出他们全部的收入。

图表 3：一块国有荒地的审批程序



图表4：未开发的国有土地的行政审批程序

国家公证处
公证
公证书记
书记员
仲裁处
财务处
行政负责人
接待处

公共登记办公室
技术主任
国家公共登记办公室
行政登记办公室
主任
秘书处
登记中心
秘书处
专家处
文件审批

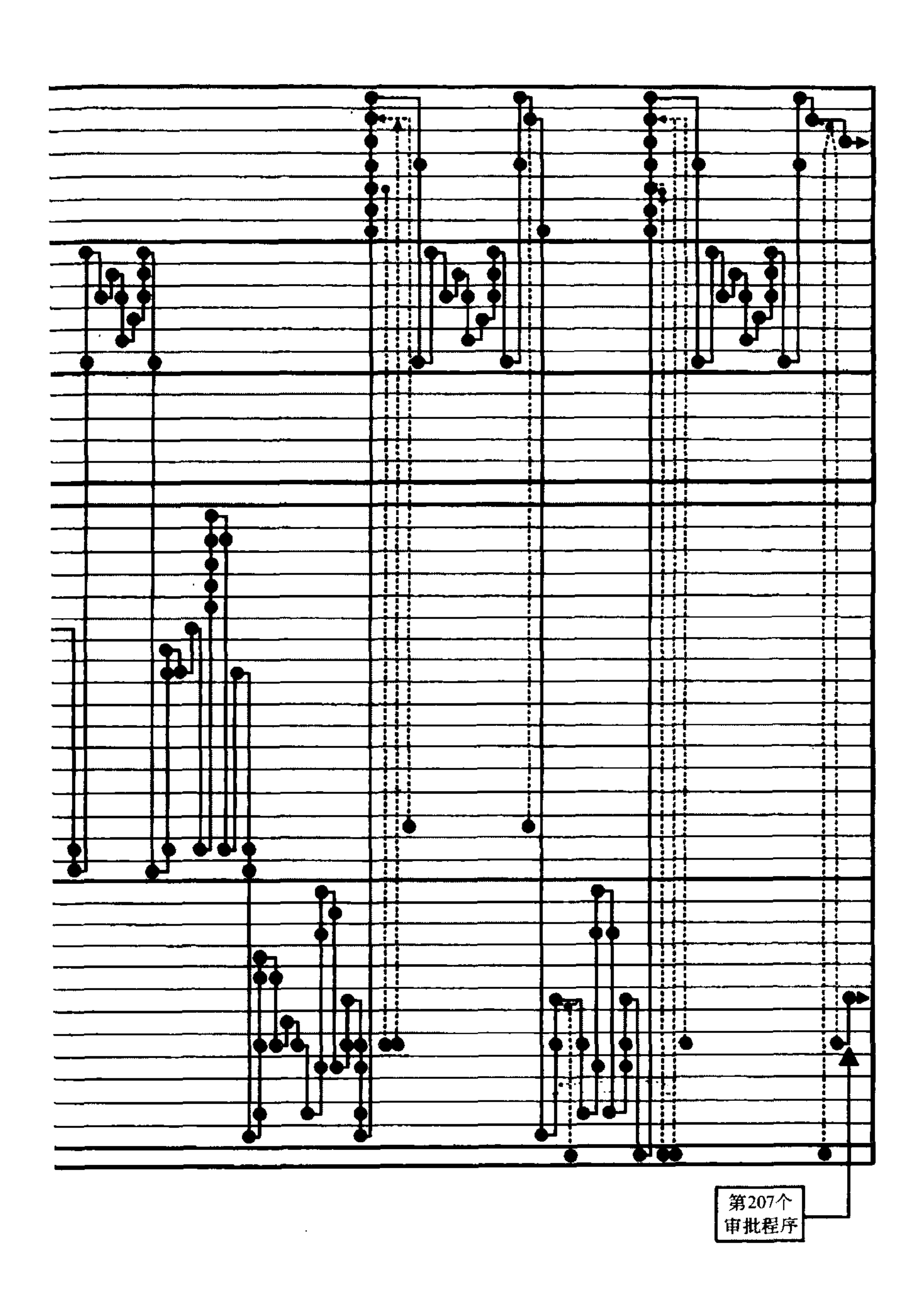
司法部
部长办公室
部长
司法协调处
专家处
主任
行政办公室
文件审批

政府办公室

建设部
建设部办公室
建设部
秘书处
法律咨询处
副部长办公室
副部长
秘书处
国有资产总署
建设部主任
国有土地登记处
专家处
主任
土地评估和征用办公室
专家处
主任
房地产办公室
专家处
主任
技术支援处
专家处
部门负责人
土地登记办公室
行政支持处
文件审批

利马市政当局
市长办公室
市长
秘书
城市办公室
土地建设负责处
审批办公室
技术控制中心
专家处
主任
土地登记办公室
土地征用和审批办公室
办公室
办公室
城市化办公室
文件审批
填表领取有关文件
申请方

第一个审批程序

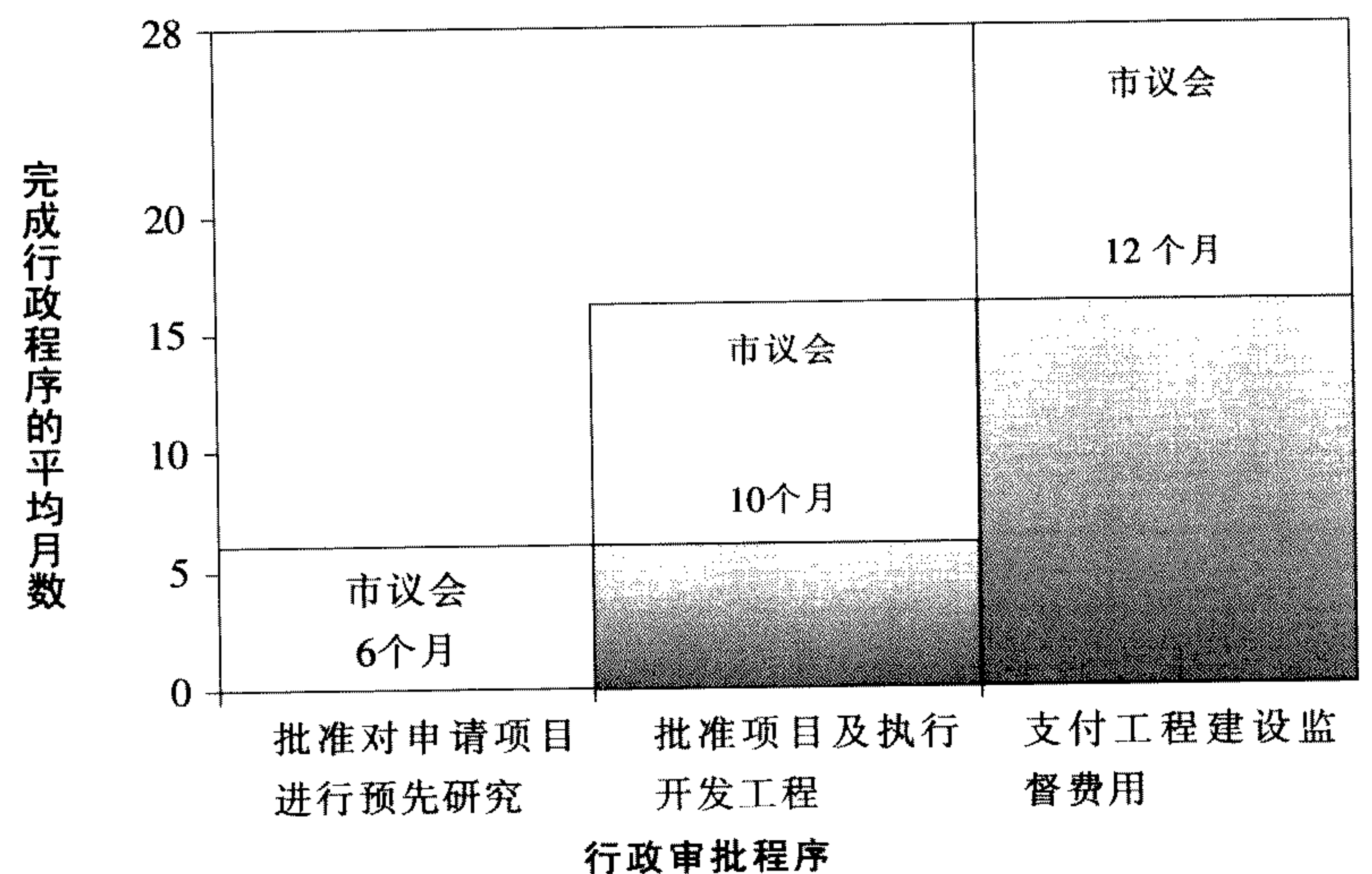

第207个
审批程序

土地开发的授权

经由国家审批并最终获得土地之后，土地所有者必须对土地加以开发，而开发过程包括“对农业用地或荒地做出一种用途上的改变，并要提供必要的公共设施”（国家建筑法案第2款第1项规定）。

土地不可以自由开发，哪怕所有者有开发的愿望或要求，或者完全有开发的财力；在任何开发计划当中，必须确保土地使用符合地方法规；要有最低的质量标准，并要最大程度地保证基础设施的密度。土地规划完全符合标准，才可以进行开发。我们从图表5当中可以看到，这个过程平均需要28个月，并至少经过三个重要的审批步骤，履行这些步骤，必须与利马市议会打交道。这三个步骤是：批准对项目进行预先研究，批准项目开发规划，授权对项目进行改善。

图表5：土地开发审批程序



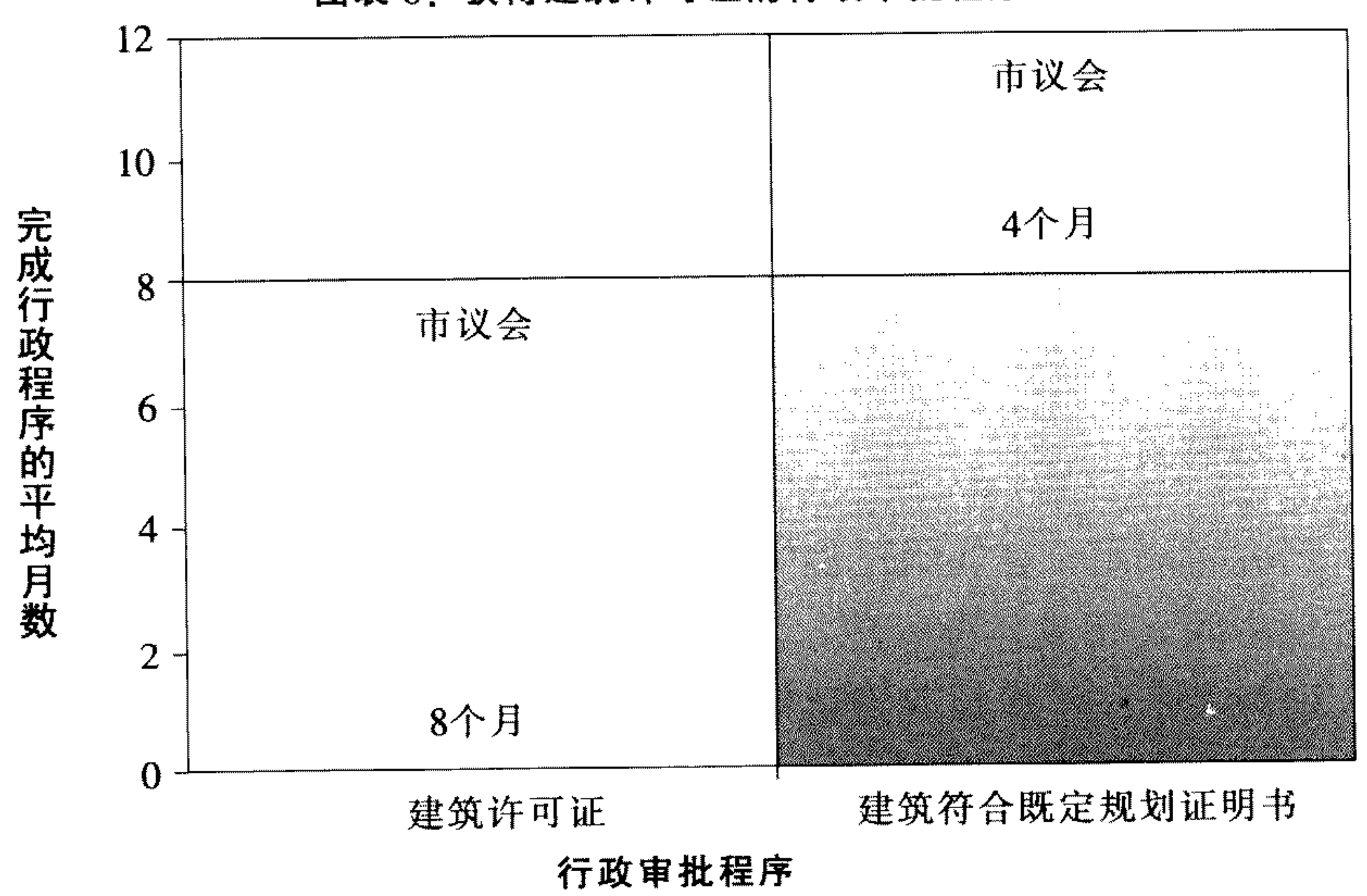
建筑许可证

最后，获得土地并进行开发之后，必须在土地上面建设房屋。在建筑房屋之前，必须获得建筑许可证；房屋建筑完成以后，还要签署协议，确保遵守先前达成的建设规划。自由与民主学会发现，大约需

要 12 个月时间，才能从市议会获得这两份文件，图表 6 展示了这一过程。

显而易见，人们侵占土地，违背法律而建筑房屋的一个原因，就在于获得土地而建筑房屋的合法渠道，被法律法规严格地加以限制。

图表 6：获得建筑许可证的行政审批程序



考虑到目前，秘鲁最多只有 5% 的国有土地作为经济用途而使用，而上述限制所带来的低效率，就尤其令人感到痛心。对于余下的 95% 的土地，它们具有的经济意义，完全取决于人们为其附加的经济价值。为土地附加价值的一种普遍方式，就是在土地上建设房屋，而恰恰是这一过程，被秘鲁的法律体制严格限制。

简而言之，要获得审批权、开发许可证以及建筑许可证，必须花 83 个月时间，对于想进入正规和合法状态的申请者来说，他们显然要面对一种巨大的限制，这种限制的代价过于高昂，所以，对于出身低微的民众而言，他们唯一可行的途径，就是以非正规的方式获得土地，建设房屋，并将土地和房屋逐步城市化。从这个意义上说，我们拥有的不是“好的法律”，而是“坏的法律”。

从事贸易的成本

自由与民主学会又调查了进入正规商业领域的过程。只有深入认识法律体制具有的种种限制性，才有助于我们理解人们在利马的街道或市场上，从事非正规贸易的原因。为此，自由与民主学会研究了进入正规贸易领域的两条重要途径：其一，建立一个商店；其二，建立一个市场或购物中心。首先，我们使用了研究非正规企业所采取的方式：模拟“建立”一个商店；接下来，我们采用了研究非正规房屋建设的方法，了解现行法律的一系列规定，并深入调查由街道商贩建立的市场和购物中心。

开办正规商店

研究者决定，在实验过程中，表现得像所有低收入者一样，即不通过任何中间人完成各种程序，遵守所有的要求，并尽可能避免支付贿金。研究者选择了米拉弗洛雷斯区的圣胡安定居地，这是一个新建的、极有发展前途的非正规商业区，许多年前，农村人口就大量涌入这里。研究者租用了合适的地块，安置了相关设备，然后就开始履行行政审批的程序。

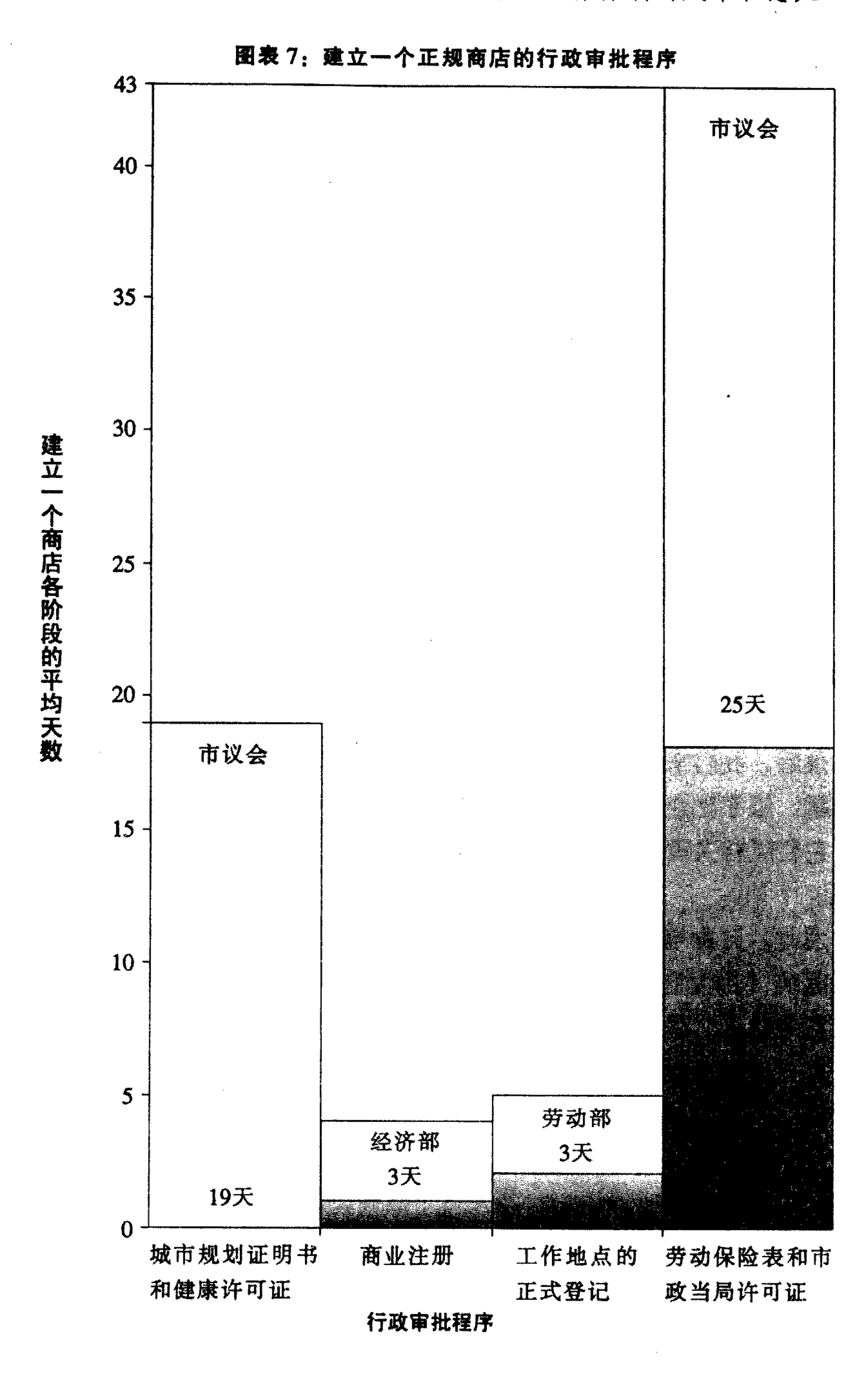
模拟实验显示，如果一个人想通过合法的方式，建立一个小型商店，必须遵守一系列行政审批手续，要与三个不同的政府部门打交道，而且需要 43 天时间，花费 590.56 美元，按照模拟试验结束时的工资标准来算，这一花费的成本，是每个月最低生活工资的 15 倍，图表 7 显示了这一结果。

这些调查证明，现存的法律法规，使得人们更愿意选择非正规经营状态。

建立市场

商贩经常组织起来，建立他们自己的市场，在这方面，自由与民主学会研究了 5 个现实案例，选取的样本范围，覆盖了城市主要的商业区。

图表 7：建立一个正规商店的行政审批程序



我们的研究结论是：如果从时间的意义上说，假如从一个小市场初步形成算起，直到它真正进入经营状态，那么进入正规市场的成本，平均需要 17 年时间。如果扣除商贩通过非正规方式，自行组织并建立起小市场的时间，他们等待市场成熟并进入经营状态的时间，仍旧至少是 14 年半，这可以被看做是真正进入市场的纯粹的成本。图表 8 对这一过程给予了详细注释。

建立自己的市场如此困难，这就解释了为什么许多人宁愿坚持街道销售。商贩们只有组织起来，并经过漫长的等待和不断的积累，才能够真正建立起市场，这也是许多商贩在街道上停留的时间，远比在市场上的时间长久的缘故。

尽管如此，在过去 20 年时间里，相对于国家所建立的每 1 个市场，商贩们仍旧建立起 12 个市场。若非因为种种限制，商贩们建立的市场的数量，要远比现在多得多。

从事交通运输的成本

最后，我们来了解一下进入交通运输领域的成本，在这一领域的实际问题，似乎比企业、房屋建筑和商业领域简单得多，不过就其本身来说，它们同样尖锐而复杂，因为进入这一领域，也根本没有任何合法的途径。

因此，自由与民主学会并未进行模拟试验，也没有去研究这方面的实际案例（因为它们并不存在），而是转向法律本身，去研究现存的障碍究竟是什么。进入正规运输领域的主要程序和状况如下：

首先，只有国家有权给予经营权利，没有任何运输经营者组织能够自行立足，并要求获得一条运营线路，这就削弱了他们进入交通运输领域的自由度；其次，只有市政当局才能够“决定”，哪一条线路交通运力不足，因此需要增加运力。即便有了这样的需要，非正规经营者也没有权利去申请经营，而市政当局更乐于把新的线路提供给现有的行业协会，或者提供给与其关系要好的公司和企业，后者可以获得新的经营权利，可以扩大运营线路的长度。只有在得到授权的运输经营者不能提供

图表 8：建立一个非正规市场需要花费的平均时间

足够的支持和帮助时，市政当局才会把新的运营机会提供给第三方。

为了获得更大的精确性，自由与民主学会进行了更深入的尝试：把实验建立在一种假设上——假如没有任何法律上的障碍，只是存在普遍的官僚主义的约束和限制，而交通与运输部凭借职权，仍然能够处理运营线路审批问题——在这种情况下，会出现怎样的结果呢？

为此，自由与民主学会采访了交通运输部的官员，以便了解要进入运输领域的程序，并获得了两种答案：首先，一些人可能决定建立非正规行业协会，并申请获得小型公共汽车线路运营许可证；其次，一些人极力把自己融入到正规经营状态中，并申请获得公共汽车线路运营许可证。

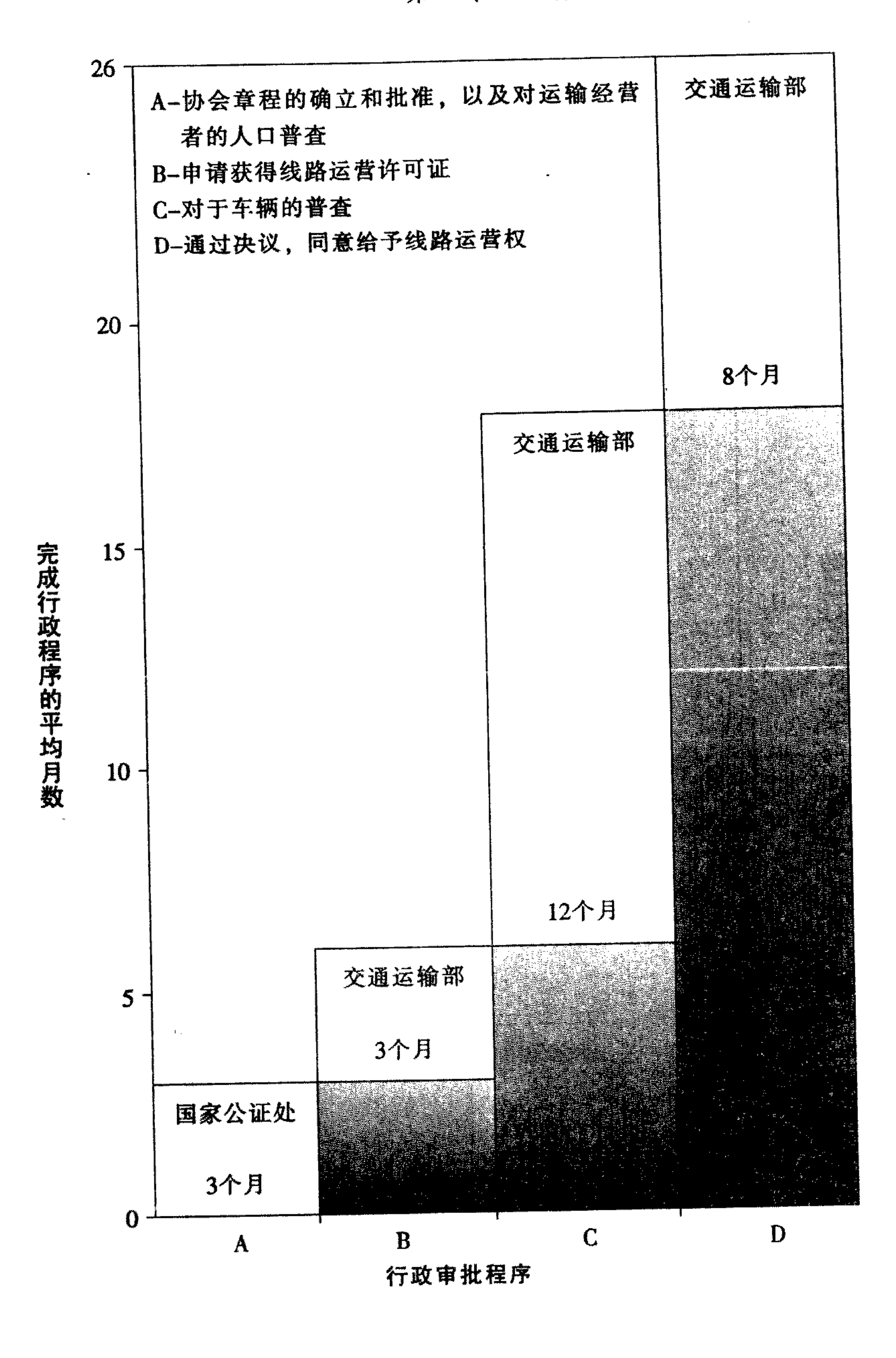
小型公共汽车经营者为使运营路线得到认可，大约要花 26 个月时间；要得到公交运营线路特许权，大约要花 27 个月时间，图表 9 和图表 10，包含了这一行政审批程序的各个细节。

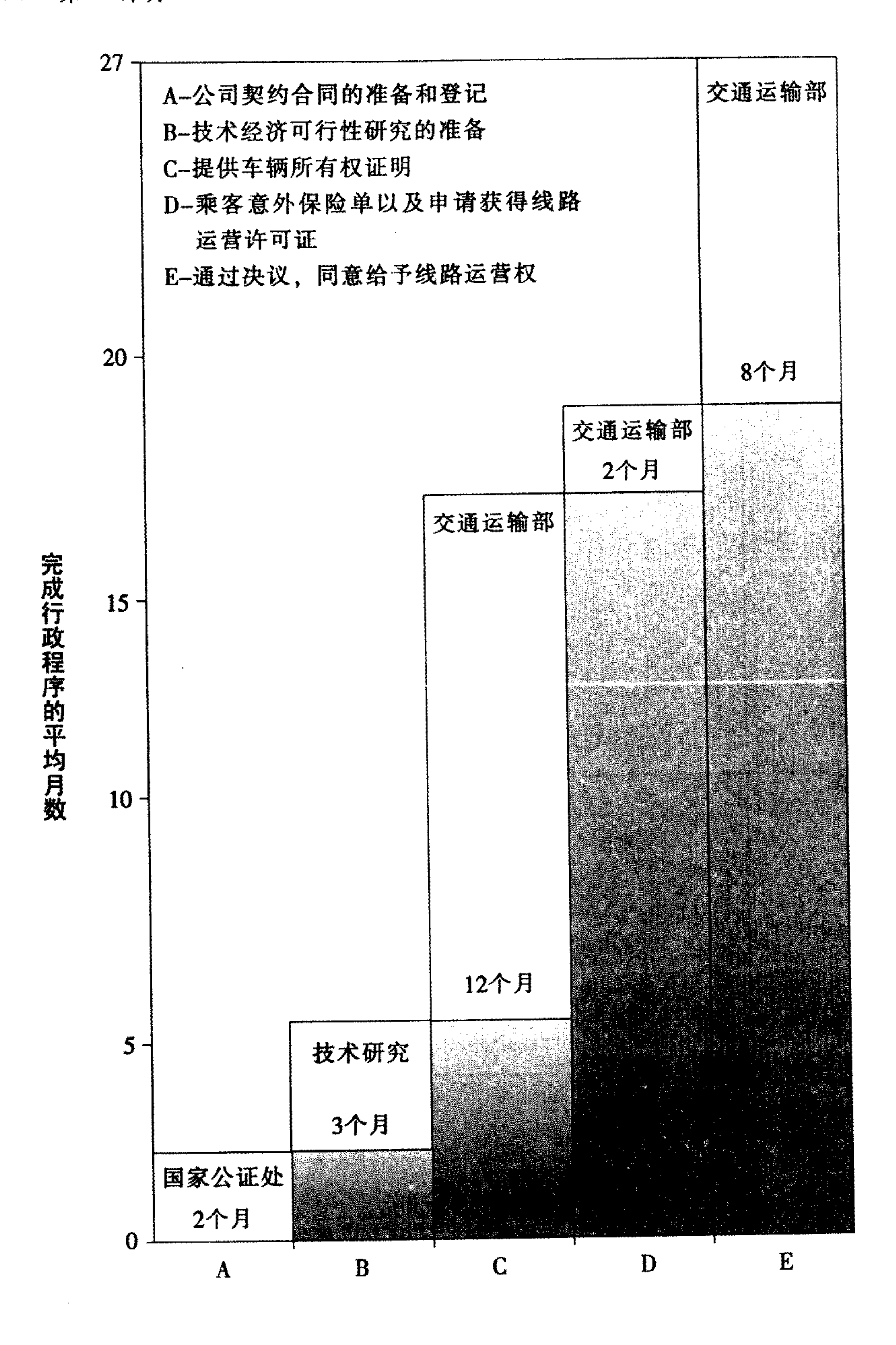
对于进入企业、房屋、贸易和运输领域的调查结果，自由与民主学会进行了细致总结，正如我们所看到的，上述涉及的经营成本，都是由政府发布的各种各样的法律法规所导致的。毫无疑问，这些规章制度的目的，都是为了修正市场缺陷，更好地规划或管理私营活动，但是却取得了截然相反的结果。它们带来了一系列成本，这些成本对于低收入者造成了歧视，而那些在经济上本来比较宽裕的人，却更容易享受到法律带来的好处，穷人要进入建筑、贸易、企业和运输领域，却几乎没有任何法律保护，因此，我们所拥有的法律是一种“坏的法律”。

维持正规状态的成本

确定了进入不同经济领域的人们与当前法律体制存在的关系以后，自由与民主学会又调查了在经济活动进行期间，当事者与法律体制的关系状况，结果发现，在此期间，当事者也被迫接受一系列规定和限制，以维持他们的正规和合法地位，为了更好地描述这种现象，我们采用了“维持正规状态的成本”这一措辞。

就广义而言，这一措辞涵盖了一种广泛而复杂的情形，它首先涉及


A-协会章程的确立和批准，以及对运输经营者的人口普查
B-申请获得线路运营许可证
C-对于车辆的普查
D-通过决议，同意给予线路运营权
交通运输部
8个月
交通运输部
12个月
交通运输部
3个月
国家公证处
3个月
完成行政程序的平均月数
0
5
10
15
20
26
A
B
C
D
行政审批程序


A–公司契约合同的准备和登记
B–技术经济可行性研究的准备
C–提供车辆所有权证明
D–乘客意外保险单以及申请获得线路运营许可证
E–通过决议，同意给予线路运营权
完成行政程序的平均月数
27
20
15
10
5
0
国家公证处
2个月
技术研究
3个月
交通运输部
12个月
交通运输部
2个月
交通运输部
8个月
A
B
C
D
E

到由法律直接强加的成本，包括缴税、履行官僚化手续、人事管理方面的契约和文件以及支付公共设施的高额款项，等等，它也包含了法律体制间接施加的各种成本，包括法律制度的不稳定性，财产权的无保障性，政府司法部门在调解争端、追缴欠款方面的低效率和不作为。由于研究难以迅速覆盖上述所有方面，因此，自由与民主学会决定，将来一有机会，就去研究间接成本，而暂时则集中研究其中涉及的直接成本，并且深入分析不同商业行为自身产生的回报。我们的分析和研究，首先选定在企业方面。

我们选择的样本是50家小型公司，他们雇用的工人数量，都在1~4个之间，而他们从事的经营项目，具有相当典型的非正规性：烧烤、编织、制鞋（除了皮鞋或塑料鞋以外）、生产家具以及木工制作。

根据分析和调查，自由与民主学会的研究者发现，为了维持正规经营状态，一个小型公司就要损失税后收入的347.7%和生产成本的11.3%，换句话说，若非存在这些“维持正规状态的成本”，公司的收入以及由此带来的储蓄和潜在的投资资本，将会增加4倍以上。

这个调查样本及其结论，证明了经营成本的重要性。自由与民主学会的研究者，尝试性地把这些成本划分为缴税成本、非税性负担的法律成本以及公共设施成本。调查发现，维持正规状态成本的21.7%与税收有关，72.7%是法律方面的成本，而余下的5.6%是公共设施成本。换言之，为了维持合法性，在一个小型公司必须支付的每100美元中，22美元用于缴税，73美元用于法律方面的成本，而5美元用于公共设施建设。

“法律方面的成本”，指的是维持正规状态的行政审批程序的成本。为了计算这些程序所花费的时间，自由与民主学会对37个通过合法程序建立的公司进行了调查。这些公司的经营领域，都有相当大的非正规性，例如食品、木制家具、纺织品、服装加工、化学用品、塑料制品、印刷、碱性金属加工、机械和玩具。调查发现，在这些公司里，所有行政雇员工作时间的40%，都用于解决各种行政审批程序。平均说来，每个雇员每周要花两天半时间，去处理这一任务，这无疑是巨大的资源浪费。

维持正规状态的成本，使得经营活动产生的利润不能够自由分配，因此就影响到公司潜在的利润，对于产生的每100美元的利润，他们只能使用其中的23.3美元用于扩大再生产，而余下的76.7美元，则用于维持其合法性。与我们通常的预料相反，在这一数字中，只有17.6美元用于支付税款，而59.1美元用于支付其他的法律方面的成本。

由此看来，我们能够做出这样的结论：由于税收并不是主要的问题，税收政策不是公司进行正规经营还是非正规经营的决定因素，法律方面的成本，才是问题的核心。商人不得不应对各种各样的法律法规，不得不无休止地与政府部门打交道，他们必须履行各种各样的文件和约定，必须应付让人头痛的人事问题，所有这些，似乎对于一个企业的正规性或非正规性，有着决定性的影响。自由与民主学会的调查证明，劳动力的集中使用，使维持正规状态的成本持续增加，这促使企业更多地使用资金而非劳动力，而那些没有资金的企业和雇主，由于不可能承担维持正规状态的成本，因此宁可转向非正规经营状态，而且，在我们这个国家，数量更多的是劳动力而不是资金，由此导致的结果，就是造成资源的无效利用，这对于整个社会都是一种不幸。事实上，秘鲁的立法体系倾向于支持资金的使用，甚至对正规公司和企业过度投资，而在这些公司和企业当中，正规雇工的使用成本，远远超出正常使用的资金。

我们可以做出这样的结论：维持正规状态的成本，对于商业经营方式有着极大的影响，尤其会影响到生产过程之外的经营和交易。不管公司基本生产率如何，由于资源分配变得不均衡，就使得生产成本显著提高，这限制了生产要素的活力，增加了交易成本，进而改变了公司的盈利状况。公司的繁荣与否，与其说依赖自身的工作，不如说是处理法律成本的能力。假如公司经营者能够更好地处理这些成本，或能够与政府保持更好的关系，那么和那些只关心工作本身的人相比，前者更容易获得成功。

我们现在拥有的法律，的确是一种“坏的法律”，一种糟糕的法律。

非正规状态的成本

当我们逐渐认识了正规状态的成本以后，我们所了解的，不仅是非正规创业者游离于法律之外，以非正规的方式从事经营活动的原因，而且也了解了法律之外的规则和体系真正的意义。如果说，非正规创业者需要的是一种全新的法律，那只是因为他们在法律之外，或者公然违背法律，仍旧不能够获得转机，确切地说，他们正在失去某种重要的东西。我们必须去了解，他们失去的究竟是什么。

我们逐渐发现，非正规经营状态并不是“万灵药”，因为它包含着巨大的成本。为了抵消或平衡这些成本，人们不得不想出各种各样的、乃至稀奇古怪的方式，而这些方式显然不是万能的，甚至漏洞百出，由此可见，公然违背法律不是明智之举。我们也发现，非正规状态带来的是混乱的局面、资源的浪费，以及大量的非法侵占，而当事者每天都惴惴不安、疲于奔命。那些非正规创业者总是不遗余力地开展工作，他们凭借自己天生的进取精神，一直渴望建立一种适合自己的规则和体制，以取代那种不能给他们带来安全和保障的法律体制。有了上述认识，也使得我们杜撰出另一个补充性的概念：“维持非正规状态的成本”。

我们能够根据正规企业和非正规企业（或企业活动）的差别，区别出哪些属于维持非正规状态的成本，哪些属于缺乏一种“好的法律”的成本。对于后者而言，它意味着人们必须经过长期的归纳、总结和推断，才能够识别法律方面的哪些制度、规定和方式，是他们必须抛弃或逃避的，进而不得不选择非正规状态。

事实上，我们的调查和研究，一直集中于非正规的经济领域和工作地点，因此，我们能够更真切地看到法律体制具有的一系列限制，以及它们给国家和社会带来的损失。另外，我们也能够看到，我们生活在有着统一的法律体系的制度下，但是，一种法律对于它的公民，实行的是多么显著的“差别待遇”！当然，为了使研究和分析过程更为方便，我们假定了这样一个前提：这些公司或经济实体要么完全是正规状态，要么完全是非正规状态，而在现实生活当中，情形并非如此简单，许多正

规企业，可能在局部意义上属于非正规性质，或者说，它们从事的是非正规的经营活动，反之亦然。我们调查的案例当中，某些企业就属于这种类型，因为正规性和非正规性都是相对而言的概念，不过出于简单明了的目的，我们假定的前提是：非正规者没有任何合法地位，而正规者完全是合法的。

非法活动的成本

在调查和研究中，我们最初的尝试，是确定正规和非正规企业经营活动的差别，以及非正规经营状态最显著的成本。

显而易见，非正规创业者把相当大的精力，都用在避免市政当局的惩罚之上，采取了一系列的方式和手段，我们将在后面进行分析。另外，非正规企业转而从事正规经营活动时，没有得到任何实际的回报，他们被剥夺了应有的机会和利益。此外，由于逃避某些缴税和劳动法的要求，非正规企业也要为此承受相应的损失。

在后面，我们将深入分析避免各种处罚带来的成本，利润转让带来的成本，以及逃避某些缴税和劳动法规定带来的成本。这些成本，足以把正规者与非正规者区别开来，因此，它们代表的是法律之外的经营成本，我们将解释这些成本如何在现实中产生。

逃避惩罚的成本

一个非正规企业的业主，与一个正规企业业主显著的不同，首先在于前者为避免被权威部门察觉、发现和惩罚，不得不付出巨大的投资。非正规创业者经常面临被市政当局处罚的风险，因为他们没有许可证，没有支付税款，或没有主动申请法律体制所要求的各种授权，自由与民主学会在采访中发现，这是非正规创业者感到不安和焦虑的主要原因之一。没有履行某些（或全部）要求，固然为他们节省了这方面的法律成本，但是，他们必须承担为避免处罚而带来的其他成本。

非正规创业者使用各种手段，避免被发现并且遭到处罚。他们采取的主要手段包括：把雇员分散到一系列规模更小、更不易被发现的工作

场所；他们不会为他们的产品和服务做广告；他们不会进入禁止他们进入的某些市场；他们也会贿赂政府官员。当我们深入某些秘密经营的工厂进行调查时，我们发现，为了避免被发现，非正规创业者只能从事小规模的经营，即使他们的企业需要成长和壮大，他们也会有意识地限制经营规模。他们尽可能使工人处于分散状态，确保每个工作地都不会超过 10 个工人。尽管这样的安排可以帮助他们逃避来自市政当局的察觉和惩罚，他们也因此无法使生产达到更大规模，并且变得更有效率，这似乎是非正规经营的一种普遍现象。

非正规企业处于投资不足的状态，不仅是因为他们无法获得贷款，而且因为使用某些资本货物（即在生产产品时所使用的货物，如机器、生产资料）使他们更容易被发现，还有，要让这些资本货物得到使用并产生价值，就必须有数量充足的工人，而这显然会增加被市政当局察觉和处罚的风险。

非正规创业者和正规经营者的另一个差别，也与避免被当局察觉的这种基本需求有关。前者不能轻易为产品和服务做广告，就不得不使用某些隐蔽的方法尽量去吸引客户，这显然无法使他们扩大知名度。这样一来，尽管不容易被市政当局注意到，但也限制了他们进一步发展自己的事业。根据美国斯莫尔商业管理机构的调查，在企业经营者所有的客户或顾客当中，其中有 2/3 是受到悬挂在商店或工厂外的标志的吸引，才得以与该商店或工厂打交道。做广告有助于抵消经营位置不佳产生的经营劣势，换言之，通过有效的宣传，可以弥补缺乏知名度带来的缺陷，勿庸置疑，非正规创业者显然不能使用这种方式。

为避免被市政当局察觉，通常，非正规企业只能在合法市场之外（比如股票市场和商品交易会）进行运作，而且，他们也不具备某些基本的商业工具，比如股权、贷款、证明书、经营许可证等，因此，任何想和非正规创业者打交道的企业，都不得不花上相当多的时间，去搜集这些非正规创业者的信息，以便建立商业合作关系。这样一来，就增加了信息搜集和商业交易的成本。如果非正规创业者拥有经营上的便利条件，他们就能够更快捷、更有效率地进行商业合作，而他们的客户基本上也无需去某个特定的市场，与之进行交易。

避免遭到处罚而导致的另一个重要成本，在于非正规创业者必须拿出大量个人资源，去贿赂市政当局的官员。根据被采访的非正规创业者提供的数据，他们所缴纳的贿金和佣金，占全部收入的10%～15%，而正规的小企业经营者告诉我们，他们支付的贿金不超过1%。

根据统计，秘鲁整体工作时间（或工作总量）的61%，都用于非正规领域的经济活动，由此看来，在非正规经营领域和政府、市政当局之间，显然存在一种心照不宣的“配合”乃至“合作”。某些非正规商家和企业，固然完全处于秘密经营状态，但是，若非市政当局在某种程度上，故意对他们视而不见，那么工作总量的61%都是在非法状态下进行，这显然是不可想象的事情。普遍存在的贿赂和收买行为，从总体上削弱了政府和市政当局的权威性。按照严格的经济学意义来说，这其中多少有一些讽刺意味，因为贿金取代了非正规创业者并未支付的税款，而他们获得的却是同样的结果，然而，贿赂行为必然包含着某些肮脏的交易，而这种交易在缴税行为中并不存在。

也可以这样说，贿赂行为具有的功能，很接近于保险行为。当非正规创业者有可能受到市政当局处罚的时候，贿赂可以消除他们潜在的经济损失，通过贿赂，他们就可以“买到”避免遭到处罚的安全性，因此，这是逃避处罚的一种特殊保险。不过，各方面的证据表明，这些贿金在比例上远远大于保险金金额，因为遭到处罚或起诉的现实风险，是难以量化的，从严格的经济学角度来说，这些贿赂显然属于无效“保险”。

利润转让的成本

正规经营者和非正规创业者的第二种差别，在于后者把一系列利润最终无偿“转让”给了前者，而不会得到任何回报（在健康、合理的经济体系中，决不会出现这种情形）。换言之，这意味着非正规创业者必然要蒙受利润损失。正因为存在这种资源或资金“转让”，导致逃避法律而带来的收益回报，不会比建立合法企业而获得的回报更大。为了深入分析这种情形，我们对缴税和现金资产使用成本及储存无形资产成本进行了区别。

人们通常都会认为，非正规经济活动带来的竞争，对于合法经济活动是不公平的，因为前者可以节省正规经营所需要的成本，而且，非正规经济活动不需要承担国家公共资源的建设，这使得国家不得不让正规企业承担公共预算的全部负担。

事实上，这种推理并不正确，自由与民主学会收集的证据显示，非正规经营至少要通过三种主要渠道，把资金经常性地转让给国家和其他正规部门。这三种渠道是：间接缴税、通货膨胀以及利率差异。

正规经营者和非正规创业者之间，每天都要进行数不清的交易。尽管后者不会为销售的物品缴税，但他们每次从正规经营者那里购买物品，都需要完成缴税行为，因为正规经营者在销售过程中，都要为销售的物品开具发票，非正规购买者就等于支付了间接税款。当然，这种情形并不总是发生，因为某些销售行为是在没有发票的情况下进行的。然而，在相当多的场合下，逃税是很困难的事，例如，一般说来，汽油税通常都要由非正规运输经营者承担。

在多数交易行为中，非正规创业者被迫通过销售税和进口税的形式，把个人资产转让给政府。自由与民主学会统计过，1985年，非正规经济活动以类似形式转让给政府的资金，相当于8.13亿美元，这是同年国内生产总值的5.71%，是对所有产品征收税款的41.4%。

承担通货膨胀的成本，是缴税的另一种形式，许多经济学家把物价上涨看成是政府对私人企业征收的一种“货币税”，用以填补政府的超额开支和预算赤字。当物价上涨而货币失去购买力时，人们就会把现金资产迅速转让给政府和国家。对于以现金形式储存更多货币的人来说，这种情形最具伤害性，尤其是那些非正规创业者，他们更容易遭受惨重的经济损失，他们的交易是以现金方式进行的，他们并不经常使用银行系统，因为他们不只是害怕被发现，也是为了避免个人货币贬值，毕竟，他们不像正规经营者那样，可以把资金以硬通货或以利息账户的形式加以保管。非正规创业者保存在手里的现金失去了购买力，就等于是把资金转让给了正规经营者，而其中的一部分，最终流入到政府的腰包。自由与民主学会统计，1985年，这种转让额度（资金转账）达到了5.54亿美元，相当于同年国内生产总值的3.8%。

如果把上述两种资金转让加在一起，我们就会发现，非正规创业者转让的资金，总共达到13.67亿美元，相当于国内生产总值的9.5%，它们完全成为政府所有。而且，这笔数字超过了同年中央政府的全部投资（全部投资总额为4.65亿美元）。

还有，由于存在用于支付贷款的利率差别，也会出现非正规创业者把资金转让给正规经营者的情形。根据自由与民主学会的调查，1985年6月，利马非正规信贷市场的利率为22%，与此形成对照的是，一个正规企业从银行获得的最大贷款利率，通常不超过4.9%，这种货币成本的显著差异，是非正规创业者不能够获得正规贷款所导致的，他们不得不接受一种“非正规”的贷款，即从那些能够获得正规贷款的人的手中，获得高额利率的“转让贷款”。在利率上出现的这种惊人的差异性，源于与非正规企业进行资金交易的风险性，另外，高利率贷款的出现，体现出非正规资本交易市场相当富有竞争力，与此同时，这种利率，也能够更清晰地反映出使用财力资源的机会成本。

由非正规创业者转让给正规经营者的利率差额，1985年达到了5.01亿美元，相当于同年国民生产总值的3.5%，它比正规经营者在收入和固定资产的缴税资金要多出1.4倍，如果我们看到这一点，就能够理解这种利率差额多么令人吃惊！

如果我们把利率差额所导致的资金转账，累加到之前提到的两种转账上面，非正规创业者转让给正规经营者的全部资金，就达到了18.68亿美元，相当于1985年国内生产总值的13%，单就这一点而言，我们就可以对一种浅薄的论点——非正规创业者没有为正规社会做出任何贡献——提出强烈的质疑。

这种资金转账导致的一个消极后果，就是非正规创业者总是尽可能囤积有形资产。从1983～1985年，秘鲁的通货膨胀率每年都超过100%，由于害怕现金资产贬值，许多非正规创业者宁愿积累库存而非储蓄现金，因此尽管时机并未成熟，他们还是购买了许多固定设备、可移动资产以及耐存储商品。由于设备是不可分割的，过度的资金使用，必然导致高额的经济成本，这些预先购置的资产，意味着某些非正规创业者的投资，并不是有效投资，甚至得不偿失。

我们很容易看清这一事实。非正规定居地、街道商贩的市场以及企业的工厂和作坊，给人的总体印象是它们远未成熟：房屋没有完全建好，建筑材料堆积在人行道上，机器设备很不完整。有人或许认为，这是因为秘鲁人天生懒惰，事实并非如此。实际上，非正规经营本身具有的弊病，迫使创业者宁愿存储各种材料而不是金钱，因为正规财政体系对于他们完全是不适用的。

逃税和违背劳动法的成本

正规经营者和非正规创业者的第三种差别，是后者通常逃税或违背劳动法。毫无疑问，这会带来某种经济上的好处，它可以部分抵消非正规经营状态的成本，甚至可以超过正规经营状态所能获得的好处。例如，如果法律确立的最低工资超过了市场标准，我们就可以做出推断：非正规企业将支付较低的工资和薪水，这也是为什么非正规企业总是雇用那些非熟练工种的原因。

非正规经营的缺点在于，他们只能使用低技术和低生产力的方式和手段，而好处在于，如果市场低迷，他们可以随意雇用或解聘雇员，这不会带来任何问题，顶多只是涉及道德层面的问题，或有可能因此失去熟练工人。从另一方面说，对于正规经营者而言，劳动力是一种固定成本，他们不会像非正规创业者那样，根据需要随时做出改变。

不过通常说来，对于正规和非正规经营活动，销售税可能产生同样的影响。尽管表面看起来，销售税只是对整体收入进行收税，实际上，它只是对附加值征收税费，正因如此，销售税应用于生产的各个阶段和环节。例如，在生产的第二个阶段，客户支付的是整体收入的税款，但可以凭借在第一个阶段缴税而得到贷款。对于非正规的半成品供应商而言，这种情形却带来了相当大的妨碍。客户支付了所有的税款，却不能凭借从非正规供应商那里购买半成品而获得贷款，这自然会使非正规经营商在经营方面处于相当不利的地位。

因此，总体而言，销售税促使非正规创业者在从事经营活动时，处于生产过程的两个极端：第一个极端，是经营活动产生的附加值占了整

体零售价格的绝大部分，因为只有这样，才可以获得逃税带来的好处；第二种极端出现在生产转化过程（包括农产品、加工砖瓦、生产家用设施等等）的早期阶段，此时，所有的附加值税都可以避免。非正规企业主被排除在半成品生产的技术领域之外，部分原因是税收制度不允许他们从缴税信用中获利。或许在这种情况下，最大的成本在于：税收制度使得更高的生产率只能带来不利影响。

缺少好的法律的成本

既然我们已经知道，上述成本都属于非正规状态下的成本，我们也许应该思考这样的问题：假如消除这些成本，是否足以使非正规经营状态得以转化，使之完全有利于非正规创业者？实践经验让我们确信，事实并非如此。非正规创业者成本显著增加，并非皆因非正规经营状态所致，缺少一种法律体系的保护，同样会使他们受到损失，他们需要一种法律制度，维系和提升他们的经济效率。他们因为缺少一种好的法律，而使自己长时期陷入被动。

当秘密经营的工厂主尽一切可能，避免被市政当局察觉的时候；当非正规定居地居民花费时间和精力保护他们的财产，并且不得不履行法律规定的各种程序的时候；当街道商贩不能够提供有说服力的担保条件，去集资建立市场或获取贷款的时候——在这些情况下，就意味着他们没有真正拥有财产权或者可靠的合同，自然难以高效率地开展经济活动，从总体上说，整个社会都会因非正规经济活动产生的不良后果而蒙受损失，这也充分证明，我们这个社会缺少一种普遍适用的、非契约性（或不受契约影响）的法律体系。

总体而言，财产权、合同文本以及非契约性的法律体系，是好的法律必须具备的三种基本要素。缺少这些基本要素的法律，只能带来极端沉重的一系列成本，非正规创业者不得不忍受这些成本。换句话说，既然他们没有承担起正规经营者负担的成本，他们就必须经受由此产生的一切代价。

没有财产权的成本

在秘鲁，传统意义上的财产权，意味着财产所有者具有使用、享有和抛弃财产的一切权利，而且可以在法律框架内，把财产注册为有形资产或无形资产。当然，关于财产权还有其他解释，不过，我们希望根据它在经济学上的意义，给予这一概念更加宽泛的理解。

传统的法学理论认为，从本质上说来，个人可以享有不动产权以及个人权利，前者是指通过所有权、个人财产权或用益权（指使用他人财产并获得收益而不损害该财产的权利）等等，形成的人与物品之间的关系，而后者是指通过契约合同，形成的人与人的关系。这种划分，只能使实际状况变得过分细化，因为它会使人产生这样一种印象，就是在不动产权和个人权利这两种权利之间，没有任何关联。我们认为，二者之间是有关联的，其主要关联之一，就是人们可以拥有的不仅是物品，也包括合同和契约，因此，个人权利中存在一种固有的不动产权，不动产权把自身与主体紧密联系在一起。

这就意味着财产权可能不仅与房屋、汽车、机械或者商品有关，也与出租合同、外币凭证及其自由兑换，以及各种形式的贷款有关，因此，财产权不但可以通过没收或征用而丧失，也可通过更加复杂，而且表面无害的法律法规而丧失，比如租赁法、存款冻结以及限制投机的措施。

因此，所谓财产权，我们所指的是上面所有的权利，包括个人权利和不动产权，它们是给予所有者的不可剥夺的、具有排它特征的授权。换句话说，对于财产权所有者而言，这些权利可以自由地享有、处理和使用，而不以其他任何人的意志为转移。显而易见，我们缺少一部好的法律，由此产生的最显著的成本，就是缺少稳固而可靠的财产权，因此，我们现在可以解释一下，我们在研究中得到的三个重要结论，这可以帮助我们更清楚地认识到，非正规创业者由于缺少这些权利而必须承担的成本。

我们的第一个结论是：即便非正规者确信，他们有属于自己的权利，他们却无法自如而有效地使用、维护原本属于他们的资源。如果他

们在土地、建筑、设备方面的权利无法确立，他们在这方面的投资动力，就会大幅度下降。如果人们认为，国家或者他人有可能拆毁或占据他们已经修建起来的房屋，他们修建房屋的数量就会显著减少，因为他们不想承担失去它们的风险。同样的道理，如果任何人将来都可能侵占他们创造的东西，而无需做出任何补偿，就不会有人愿意投资高成本的发明和创造。所有这一切，只会造成一种结果，那就是整体投资规模的大幅度下降。

从另一方面说，有了稳固的财产权，财产所有者就会放心地对财产进行投资，因为他们确信，他们的财产不会被剥夺。从严格的经济学角度来说，财产权的真正目的，并不是使拥有这种权利的个人或集体受益，而是使他们产生更大的动力进行投资，从事更大规模的生产、发明和创造，或把自己的财产与其他资源有效结合起来，进一步增加他们财产的价值，从某种意义上说，这将给整个社会带来更多的盈利。

自由与民主学会对利马非正规定居地的实地调查，充分证明了这一点。我们在有关非正规房屋建筑那一章节已经看到，就马里斯卡尔和达尼埃尔这两个定居地而言，它们有着相似的社会经济特征，然而假如把它们加以比较，我们就可以发现，前者的房屋价值，是后者房屋价值的42倍，原因在于前者享有更加稳定的法律保障。我们后来选取了一个范围更大的样本——37个定居地进行调查，我们得到的结论是：拥有所有权的定居地的价值，与没有所有权的定居地的价值的比率为9:1，所有这一切都证明，财产权存在与否，对于投资规模有着直接的影响。

第二个结论是：由于非正规创业者不能轻易转移个人财产，不能为了获取更大价值的目的使用财产，或者将财产作为抵押品而加以使用，这就限制了财产作为一种生产要素的灵活性，并且降低了他们自身的生产力。

第三个结论是：由于不得不保护他们的财产，而且要满足公共投资的需要，非正规创业者建立了数千个不同的组织，并要维持它们的运转，这带来了难以想象的高额成本。这些非正规组织投资了大量时间和其他资源，而且没有任何法定权利，强迫拖欠债务的成员为其运营成本而进行捐资。

这些组织做出的决定或决策，都需要大多数人的认可，但因为每个投票者都有各自的倾向和喜好，而且组织的领导者只有一次投票机会，这就可能使某项决策最终很难通过。我们不妨以一个非正规定居地为例：这个定居地计划修建一条造价 3000 美元的街道，该定居地居住着 50 户家庭，有 10 户投资了 200 美元，而其他 40 家各自投资了 50 美元，这意味着整个社区为这条街道投资了 4000 美元，这就可以使这条街道产生利润，因为投资超过了修建它的成本。我们也不妨做另一种假设：如果组织发布的提案，是要求每户家庭要承担 60 美元的固定投资份额，这份提案就可能遭到拒绝，因为在 50 户家庭当中，有 40 户可能认为，他们将是街道投资的亏损方而非盈利方。他们经过估算发现，对于这一街道项目做出的投资，在某种意义上，可能要多于他们将要获得的利益回报。由此可见，尽管管理个人财产相对容易，但对于非正规定居地组织则不然，他们缺少一种行政和税收方面的体制，确保成员积极参与建设集体工程，或者为集体工程而踊跃投资，相比之下，政府却可以迫使每个公民缴税，将这类问题轻而易举地解决。

当然，解决这些问题还有其他途径，然而它们通常成本更高，成功率更低。例如，为了收缴更多的费用或为保证公平起见，组织可能做出决定：只在那些已经缴费的定居者门前修建公路或人行道。但这样一来，却会使那些没有缴费的成员经受损失，甚至陷入相当不利的境地，总而言之，非正规创业者不能够达成在法律上有约束力的协议，这就增加了生存和发展的困难性。

需要指出的是，在处境不利的情况下，定居地的领导者，可以要求他们的成员发扬利他主义精神，从而出现令人惊奇的互帮互助、集体合作的氛围，然而缺少强迫性的机制，这在相当大的程度上，减少了非正规者集体合作的潜在空间。尽管有的人具有高度利他主义精神，由于存在利益冲突，仅仅通过非正规方式的协调和合作，根本无法使这些冲突获得解决。

如果我们考虑到上述三种结论，即，非正规者不能有效使用或保护他们的财产，不能够轻易转让他们的财产，不能够为了盈利目的而使用它们，或把财产作为抵押品使用，而且他们所在的组织，不能够因成员

的违规行为而获得补偿，也不能强迫成员缴纳资金或主动参与集体项目建设——考虑到这些现实情形，我们就更容易理解缺少财产权所带来的高额成本。

现在，我们可以具体了解一下，进入非正规经济活动的成本，首先是获得建筑用地的成本。不管是通过非法侵占，还是非正规出售，确定和巩固财产权是一个长期过程：起初是获得“预期财产权”，最后是使财产权得到法律认可。非正规创业者获得土地时，并未同时获得稳定的法律上的权利，也未获得土地建筑物的合法权利，他们总是担心随时可能被驱逐，除非他们的权利获得最终的认可。尽管在多数情况下，他们的土地被国家或被个人收回的可能性很小，但是这种长期的压力和威胁，还是会降低他们投资的热情和愿望。

这样一来，非正规创业者更愿意投资家用电器设备、各种车辆之类的可动产，他们不愿意投资管道、排污设备或搭建屋顶的材料。在非正规定居地那里，你可以看到汽车、电视机和其他设备，而房屋却破破烂烂，这种情形不足为奇，另外，他们也不会投资卫生系统，虽然这事关每个人的健康和福利。

由于缺少合法注册财产权的渠道，非正规创业者宣称对某物的所有权，就会变得更加困难。出现这种情况有多种原因，首先，由地位可疑的财产所支持或担保的债务，很难得到法律的认可，对于这样的交易，并没有统一的注册渠道；其次，出于同样的原因，要保护某人的利益，防止被第三方提出权利要求，就会变得更加困难；第三，在所有权方面，可能一直存在争论，也很难找到过去在所有权方面的注册和登记。

许多定居地都有非正规登记记录，而在其他定居地，它们远未达到完善的程度，这使财产权的非正规转让，可能会出现很多麻烦。假如一个人的预期财产权，可以得到邻居和第三方的尊重和认可，那么，这可能是因为他（她）在社区的身份众所周知。与此同时，某些清晰而明确的财产权，却可能得不到法律的认可。一般情况下，假如财产权建立在非正规体系上，就很难转让给某个潜在购置者。在这种情况下，潜在购置者就不得不花出时间和金钱，去弄清楚预期财产权的有效性，核实财产权涉及到的所有因素；他们要掌握和销售者同样的维护财产权的技

巧，并尽可能以低成本购置。我们在有关房屋建筑的那一部分已经看到，在财产转让过程中，一种广泛采用的办法，就是参加各个住宅区组织召开的会议，销售者向其他组织成员介绍潜在购置者，将后者的身份“改变”为某块地皮新的所有者，并要同意定居地内部的侵占协议，以及其他补充性协议的规定。

同样的原因，也限制了把财产作为抵押权使用。在传统意义上，抵押权是财产所有者所能得到的合法利益之一。出借人必须做出和借用人同样的投资，以确保财产是在借用人的控制之下，而且，一旦出现不履行责任的情形，出借人仍然可以得到财产，并具有与财产所有者同等的权利，结果这样一来，就势必会增加出借人对于一项预期财产权的担保贷款利率，甚至有可能彻底阻止交易的进行。

财产转让中出现的上述困难，总是限制人们进一步投资的热情，非正规创业者必须在相当长的时期内，尽力维系个人财产，直到它们的权利得到法律承认为止。从另一方面说，正规经营者却能够自主投资，以便增加财产的价值，他们不需要去考虑是否应该长期拥有财产，因为从一开始，它们的权利就得到了承认。有些正规承包商会对土地进行投资，从事开发和建设，并在最短的时间内把土地和建筑销售出去。他们甚至会投资规模庞大的基础设施，这样，他们就可以利用规模经济带来的一切收益，而非正规创业者却并不享有这种条件。

极少数非正规投资者，也会从事类似的商业活动，不过他们要承担相当大的风险。客户最初可能提出保证，表示要购买某座建筑或房屋，然而在工程的任何阶段，他们都可能改变主意，退出项目。对于这种情况，没有任何法律约束，可以使非正规承包商得到赔偿。从另一方面说，购买者也许能够按期付款，但到头来，他们可能并没有从承包商手中得到房屋。

于是，非正规创业者不得不改变整个“程序”（这种程序，其实是正规经营者一向奉行的原则）。他们不是合法获得土地，接着对土地进行开发，然后在土地上进行建设，最后才搬进土地建筑物中。他们一开始就搬进去，接着进行建设，然后进行开发，而且，只有经过漫长的等待过程，他们才最终得到对于土地合法的拥有权。这样的程序和过程，

在经济上显然完全是不划算的，而且会造成很大的浪费。

缺乏合同机制的成本

从经济学的角度说，签订合同，是组织和转让财产权的有效手段，因为它能够使各方积累人力和物力，迅速产生商品或者服务，然后最大程度地加以利用，使之产生最大的价值，正因如此，合同或契约是好的法律必须提供的另一种商业机制。

通常说来，合同或契约可划分为两种类型：一种是仅在双方或双方以上之间，通过财产抵押进行约束，另一种是通过各方财产的抵押进行约束，并且产生一种独立的法律实体，用来巩固和履行这种关系。前者属于普通合同，比如销售合同、保证金合同，而后者属于合作协议，它们会产生某些类型的组织，比如有限公司、有限责任贸易公司或者合作社。一个有效率的政府，会尽力促进这些商业方式的孕育和成熟。通过这些方式，财产权可以在私人之间转让和协调，可以使各方达成的协议在法律上生效，也可以建立起在法律上得到授权的、规范化的公司或组织形式。

然而，恰恰是非正规创业者缺少这些辅助性的法律手段，才使他们承受了昂贵的成本。现在，让我们首先看看，由于不能充分应用普通的合同和契约，会给他们带来怎样的代价，然后我们再了解一下，由于缺少正规的商业组织，会带来哪些代价和成本。

自由与民主学会进行的实验性的工作，明确而清晰地证明，法院很难使非正规创业者使用的合同真正生效。这不只是因为缺少证据（这些合同通常都是口头上的“君子协定”），而且，相关各方都因从事的经济活动缺少合法性，使自己受到限制，由此导致的结果是，非正规创业者不得不想尽办法，尽可能减少由于其中一方未履行合同而使他们经受的损失，不得不放弃建立更大的公司或企业的想法，或者说，他们必须采取其他方法，力求通过法律的强制力，使他们的合同得以实现。

在法律上有效的合同，可以使当事人做出的保证更有可信性，合同可以规定违约的一方须承担的处罚。合同是有强制力的，仅仅这一事实，就可以使各方做出理性的、能够兑现的承诺，同时对于那些只做虚

假承诺的人，让其他各方做出承诺的人知难而退。一种好的法律，应给予所有公民平等的司法调解和判决的机会，这样的法律，才是人们之间达成各种交易的务实而恰当的途径。

有法律约束力的合同的另一个好处，在于它能使各方达成长期而有效的承诺和约定，例如，如果企业主拥有一份协议保证，确定某客户将在一段时间以后，购买一定数量的货物，那么，企业主就会大胆投资引进用以生产这些货物的机器和设备，而且能够偿付投资这些设备而欠下的债务。

从另一方面说，对于非正规企业的负责人而言，如果投资引进机器和设备，将要承担大得多的风险，因为他不仅害怕非正规经营状态被市政当局察觉，而且与客户签署的合同，很难得到强制性的执行。考虑到客户有可能不履行合同，非正规创业者对类似风险进行评估以后，最终可能放弃投资引进机器和设备，这对于企业、对于整体社会而言都是一种损害。而客户也有自身的忧虑，他们无法确定非正规企业者是否守信，是否最终履行当初协商的价格。毕竟，假如客户没有其他途径的货源，企业主就可能在货物发送当天，单方面提高当初协商的价格。由于客户担心发生这种情况，除非利润非常可观，不然就不会承担这种协议带来的风险。类似的限制必然会增加交易的成本，以至某些交易根本不可能进行。

而且根据观察，我们可以知道，在一家企业从事大规模经营或交易时，缺乏在法律上有强制力的合同而导致的成本，将会迅速增加，例如，企业主若想获得足够资金，用以购买更多的机器设备，就必须有能力向出借人（贷款方）提供某种担保。因为非正规创业者在财产权方面，不大可能拥有必需的证明文件，出借人就无法确定借用人的债务和信用状况，因此，他们要求的利率，会比他们给予正规企业和商家的贷款利率高得多，对于减少或抵消因缺少正规信用保证而导致的风险而言，这是一种简便可行的方式。实际上，几乎在所有交易行为中，非正规经营状态自身的局限性，都使其无法获得规模经济带来的好处。

正如我们在前面所描述过的，法律之外的规则和体系，也因此应运而生。非正规创业者创造出一系列规则和体系，以便管理他们的经营活

动。尽管这些富有智慧的法律“替代品”，曾引起过某些社会学家的兴趣，但是，它们毕竟不像正规的法律体制那样有效。我们经过调查和采访，了解到非正规创业者如何使用某些替代性手段，以便尽可能去按照规程和合同进行交易，其中的一种方法，就是付出时间、精力和金钱，去培养长期的伙伴关系。一个非正规商人承诺，他将从一个供应商那里定期购买货物，那么他会期待通过某种方式，使得供应商每次都能按期供货。这种交易中的“承诺原则”，对于双方都是适用的，因为不管是购买者还是供应商，都希望履行自己做出的承诺。如果出现违背承诺的情形，他们所采取的惩罚方式，就是把对方的违约行为通知给第三方，这样就会损坏其名誉。关于这一点，其实算不上什么新鲜，即使在正规商业活动中，糟糕的口碑，极可能带来致命的后果。尤其是在一个相对狭小、界限分明的商业圈子里，人与人之间非常熟悉，努力建立良好的口碑，成为每个人义不容辞的责任，他们会尽可能去履行自己做出的承诺。

不过，这种非正规的、具有某种强制性的商业手段，也有确定无疑的局限性。首先，要建立起一种声誉或者一种持久的关系，需要花许多时间和精力；另外，这种关系的主体，仅仅局限于意图达成协议的双方，那些刚刚在市场上立足的人，并不能取得供应商或购买者的信任，因为他们还没有建立起任何声望。我们经调查发现，供应商提供给那些“新人”的，并不是同等质量的产品，或者不会为他们按时供货，他们总是给那些已站稳脚跟的客户以优先权。只有新加入的创业者完成了大量交易，他们才愿意与之建立长期的关系。在初期交易中，非正规创业者会承受更高的成本，他们缺少声誉和名望，这使得他们的合作方更容易出现违约，或者索取更高的利率和价格。

根据我们的观察，出于某些很难判断的原因，即使一个新立足的非正规经营商有了一种声望，而另一方却可能不遵守协议或合同。由于每个人都意识到这种风险，非正规经营商尽可能使货物供应来源多样化，并且把销售市场进行细分，其细分程度要超过正规经营商。一个非正规的服装加工者，不会从一个供应商那里购买 1000 个纽扣，而是从 5 个不同的供应商那里，分别购买 200 个纽扣。这样一来，供应商的生产率

就会下降，单位生产成本增加，他们也会相应减少雇佣工人的数量。

此外，即使建立起一种良好的商业关系，因为某些原因，一方也可能失去对另一方的信任。譬如，在一种商业关系即将结束之前，其中一方可能会从事某种欺诈行为，即便纽扣供应商确信，他们的合作方——服装加工商将再次订购，他们也可能做出决定，不再交付最后一批货，尽管对方已经预付了定金。从另一方面说，服装加工商也可能不会为最后一批货付款，因为保持这种关系，似乎已不再有必要。如果双方都意识到，他们可以不受惩罚地违反合同或协议，那么局面很容易变得越来越糟，这种潜藏的恐惧感，使商业关系难以有更大的进步，也使得双方赚取的利润都很有限，他们的收益远不如签订正规合同那样可观。

非正规经营商强化合同有效性的另一种办法，就是用大量时间去调查或者监督合作方，譬如，服装加工商可能对定购的每一个纽扣进行检验。这种办法，对于非正规经营商可能是合理的，但毕竟是一种成本很高的手段。在正规经营领域，要达到这一目的，只需要一种质量担保。在缺少担保的情况下，非正规经营商不得不处于警惕状态（不管货物是否真的有缺陷），这显然是对人力资源的浪费。

为降低或消除违反合同的可能性，非正规经营商可能只与他们的亲属，或同一宗教的人打交道。如果某个经营商因对方违约而使自己受到损失，他们就会求助家族、邻居或者朋友，希望通过团体而施加压力，使违约方为他们经受的损失提供补偿。同样，一个刚刚进入城市的人，很快就会意识到，除了亲属或者来自同一宗教的人以外，他们很难与其他人达成商业合作协议，根据我们的采访，大多数成功的移民，都是在来到利马之初，就有了站稳脚跟、具有某种商业声望或名气的亲属。

我们也注意到一种广泛的趋向，就是把商业伙伴或朋友“接纳”到家庭中，以便使商业关系变得更巩固。如果某个非正规创业者与一个上了年岁的人建立起亲密的商业关系，那么，后者通常被前者尊称为“叔叔”，而假如对方是同辈人，那么他们可能被尊称为“表哥”或“表弟”。要建立起拥有很多朋友，以及“叔叔”、“表哥”、“表弟”这样庞大的关系网，需要花出很多时间和资源，而且，这会妨碍建立起一种更广阔、更有效率的市场。最终，生产劳动和资本市场，只是服务于

少部分人（而且他们是彼此经介绍而熟悉的人），而不是为所有的人打开方便之门，这自然无法推动规模经济的发展，无法进行更有效的投资。商品购买者也无法在数量更多的供应商之间，进行成本和质量的比较与权衡，这也使得生产者缺少足够的热情，去进行更有效率的生产和运作，进一步扩大他们的市场。

要使非正规协议和合同更好地得以履行，有一种方法就是建立组织性的机构，比如住宅区组织、街道商贩联合会或小型公共汽车协会，这样，协议或者合同，就可以在他们的成员之间达成。在某种意义上，这些组织行使的权利，类似于法律机关和其他权威部门的权利，确保合同和协议正常进行，然而和正规的司法机关相比，这样的组织毕竟缺少强有力的执行能力，他们往往不具有强制性。要想建立起与司法机关一样的组织和职能，终归要付出更高的成本，因此难以实现。这样一来，他们就无法像司法机关那样，可以对原告的资格和证据进行审核，做出裁定。而且这些“私人法庭”也无法强迫住宅区的证人，或住宅区之外的其他有关方面出庭作证，因此就难以确定事实，解决纠纷，消除不同组织和团体成员之间的问题。此外，这些组织在行使管理职能期间，不得不自行承担相关费用（譬如制定规章制度，并在社区成员中间进行宣传）。

尽管如此，在非正规商业活动中，声望和影响力本身，对于履行合同而言，仍旧是一种重要手段，而且它们对于特殊合作方——正规经营者来说，也同样重要。正规经营者打交道的对象，多是那些有一定声望的人（而非仅仅与对方之间具有某种经济联系），只有这样，他们才更愿意与之进行贸易往来，或者给他们提供贷款，而正规购买商也会审查非正规供应商的货物质量，并进行监督，以此评估对方的信誉、声望和名气。“正规商”和“非正规商”的差别仅在于：对于前者而言，声望和信誉更为重要，而一旦进入司法裁决领域，合同和契约的不确定性也变得更小。

非正规商的最后一种方式，是通过威胁或偶尔使用暴力，确保协议和合同得以执行。假如服装加工商刚刚进入市场，面对他们的合作方——纽扣生产商违反合同规定的情形，他们没有任何能力，去摧毁对

方长期确立起的声望和名誉。此时，他们没有别的选择，就可能派一些打手过去，把那个供应商狠揍一顿。在非正规市场当中，对于违反合同的情形，使用强迫或暴力手段司空见惯。使用暴力，可能是为了达到多种目的。有时候，经营者收买打手，并不是为了确保合同兑现，而是防止出现其他意想不到的情况，譬如，经营者给予打手某些好处，是要确保暴力行为不会针对他们自身。由于这种暴力也可能针对正规经营商，所以，这种局面对于整个社会而言，都是一种高昂的成本。

非正规经营状态，也妨碍了创业者从正规合作方那里，获取到更多的利润，他们也由此失去了一种重要投资手段，难以扩大企业和经济规模，而正是这两方面的优势，使得合法建立的商业组织（不包括有限公司和合作社），在经济上变得更有竞争力。

经济价值的产生，来自于实物（或资本）输入转为实物（或资本）输出这一过程，例如，制鞋商“输入”他们的劳动（工作时间）、金钱（金融资本）、工具和皮革（实物资本），并把它们加以“输出”，最终转化为成品鞋。一个人单独工作，所能创造的价值微乎其微；两个人或三个人一起做工作，远比单独工作更为有效，因此，创造价值的关键，就是把劳动、资本和创意结合在一起，才能够带来更大的效率、更多的价值。让我们举一个例子，来证明这一过程的重要性。

一个雇员把他的劳动“出售”给一个企业主，经过相当长的时间后，他自然会在某条生产线上变得更为专业化，随着时间的进行，这个工人就会承受一定的风险，因为他的这种专业化的劳动，对于其他雇主可能并不实用，因此工人需要从雇主那里获得工作的稳定性，而雇主投资对工人进行了培训，他也愿意达成长期雇佣协议，确保对工人技能培训的投资，能够实现价值最大化。

如果涉及到金融资本，这种情况就会变得复杂化。譬如，如果非正规企业主只能获得短期贷款，他就要考虑如何尽快赚取利润，并在短期内（比如一个星期内）归还贷款，这样一来，企业主就无法按部就班，稳打稳扎，逐步实现长期规划：形成创意——加以实践——获取利益，因为他没有长期贷款资金做后盾。对于非正规创业者来说，投资一项事业，可能需要联系几十乃至数百个投资商或出借人，而后者可能担心借

用人将来无力归还贷款，也没有人能够直接监督经营者，在这种情况下，才有了各种商业组织，这些组织能够出面协调雇员、客户、出借人、供应商和投资商，协助他们彼此之间达成长期交易，确保他们之间的约定不会成为一纸空文。这些组织也可以结合起来，形成更大的管理机构，并指定一个负责任的、拥有裁决权的管理者，确保各方利益得以实现，使合同得以顺利履行。

因此，这些商业组织，就是合同和契约得以履行的一种“催化剂”，它们可以像法律机构那样，促使合同的相关各方，能够更有效地履行交易行为。如今，这种商业组织越来越多，就如批量生产的服装一样。不过，勿庸置疑，只有在相关方设计出造型和式样（签署合同），而且有了市场需求以后（出现纠纷），这种服装（商业组织）才能够大规模地投入生产（开始运作）。而且，商业组织必须依照法律规定，迫使有关各方履行各自的权利和义务，才能够使交易得以进行，确保所有资源能够派上用途，实现长期而有效的项目投资。需要强调的是，在此过程中，法律体制本身，尤其会承担起监督和管理角色，它是一切重要投资的基础和前提条件。

对于非正规创业者而言，通过法律手段组织资源、分担风险、划分职责，以及从事长期经济活动，显然存在诸多的困难，这对他们的商业活动造成了各种限制：他们的生产只能保持较小的规模，货物供应范围和种类显著缩小和减少，并且，他们原本有限的技术优势，也只能得到少量使用。非正规创业者不能够集中多数人的财产，并从整体上进行合法化管理。而且，出于上述原因，即便他们勉强建立起某个企业，也不能在某个成员或某管理者出现死亡或退出的情况下，确保企业不受任何影响，能够继续存活下去，正因为如此，自由与民主学会没有找到任何超大型的、拥有巨大资本和现代科技的非正规企业，这不足为奇。

许多商业组织拥有的诸多优势当中，包括有限责任、股权和股本，我们可以简单地看一下，由于缺少这些优势和好处，对于非正规创业者意味着什么。

通过合作协议，正规企业经营者可以减少参与某种事业的风险，他们的责任，被限制于一种特定数量的资本之上。但是，非正规企业经营

者却不能够建立一个合法的实体，将自身与这一实体脱离开来，因此，他们就无法规避经营上的风险，或者说，他们不可能按照在企业中所占的所有权的股份份额，把自己的责任限制到一定的数量。如果经营遇到挫折，他们的个人投资就得不到保护。

由于正规经营者享有这些利益和好处，他们更容易把资源进行统筹安排，建立起多种经营活动领域，并且把经营项目在商业组织之间进行分配，这样，一种经营项目即便遭遇失败，也不会影响其他事业。而且，有限责任的存在，使他们更容易与贸易、财政或企业方面的合作方打交道，因为有限责任可以清晰界定经营规模和担保范围，而无需去调查经营者的其他状况，合作方只需去审查有关企业的账簿和收支即可。

需要补充说明的是，金融家通常不大愿意与非正规经营商打交道，只有在回报利率较高，以及在其他少数情况下，他们才更愿意这样做。另外，他们的客户关系，不可能只局限在法律权限清晰的正规财务领域，有时候，他们需要审查有关的非正规经营商的资产和负债状况。

非正规创业者也不能够使用股票制，因为他们没有股票，他们不可能通过出售代表其资本的合同或契约，转让他们的商业所有权，也不可能通过股权制，把商业风险在不同合作者之间进行分配。非正规创业者不可能享有股权所赋予的权利，也不存在把股份用于个人责任抵押品的情况。既然不存在负担着用益权的股权，就不能够使第三方获取相关利益，并使非正规创业者保留财产所有权。没有了股票，少数合作者就不能够保护自身利益，这样，即使个人利益遭到侵犯，他们也无法通过法律对于合作方的经营和管理决策提出质疑和审查。

非正规创业者也不能通过引入新的合作者，来增加他们的资本，因为他们不具有类似股权这样抽象的、用于分享所有权的商业机制。由于股权在非正规创业者当中不存在，他们就无法去购买企业或事业的一部分，无法集中起多方面的资源和力量，使企业得到进一步的发展和壮大。

同样，由于非正规创业者不能够把债务转化成股票，就失去了克服暂时性经营困难的机会，他们无法通过放弃事业的一部分而获得生存，最终只有放弃整个事业。但是，对于正规企业经营者而言，法律却赋予

了他们这种机会。

另外，由于非正规企业并不是合法建立起来的，经营者若想通过保险机制来减少自身的风险，就会有相当大的困难。就像其他任何普通公民一样，非正规创业者可以为他们自身获得保险，可是，他们的事业或企业，总是被强加了额外的要求，例如官方财务审计、正式注册和登记等等，保险公司也会强加一种所谓“道义”条款，根据这种条款，保险客户必须遵守法律的强制性要求。如果小型公共汽车发生车祸，而经营者的车辆因此遭到损坏；如果非正规工厂被烧毁或者一座建筑发生坍塌事故，那么，这些损失是不可挽回的。假如非正规创业者能够获得正规保险，能够在更大的集体范围内分担他们的风险，他们就能够迅速扩大经营活动。

总而言之，非正规创业者没有这些便利条件，他们就不能够增加经营规模，扩大组织能力，获得更多的资金，以便进一步扩展事业。相反，如果有了上述便利条件，他们就能够获得更多的投资途径，并且使经济回报变得多样化。在我们国家，这些优惠措施远未完善，资本市场存在各种各样的限制，在执法上有着某些缺陷，在管理制度上也存在很多漏洞。不夸张地说，在秘鲁甚至没有一家公司，完全享有上述便利条件。

缺乏契约外法律体制的成本

因缺少辅助性的法律而导致的第三种类型的成本，与契约外的法律体制的无效性有关。这种契约之外的法律，可以涉及到未被合同覆盖的意外损害，并保护每一个人的利益。

如果政府缺乏必要的管理措施，对非正规经济活动进行修正和调整，这种经营活动，就会影响到公众利益和社会秩序，换句话说，国家将因此而遭受损失，承担代价。

让我们以交通运输为例。在前面的章节中，我们介绍过非正规交通运输的状况。汽车司机在驾车时是否足够小心，影响到其他更多数人的安全和幸福。从理论上说，“小公共”经营者可以与其他驾驶员，以及每天行走于城市街道的行人达成一种约定或协议，让他们小心而谨慎，避免出现交通事故，保障自身的安全和利益，但这只是一种无法实现的

幻想。仅仅是在一条两英里长的单向车道上，司机就需要同其他 100 个以上的司机协商，而且，根据所处的位置不同，他们有时甚至需要同几千个行人协商，而实际上，道路上的司机和行人数量之多，变化之快，是他们根本无法应付的，因此，市政当局必须建立起交通规则，比如，所有车辆务必在右侧通行，行人务必走人行道，过马路时必须穿越人行横道，等等。

减少因意外事故的损失或伤害带来的风险，是国家和政府的职责，当然，也可以通过政府以外的其他方式加以解决，比如保险措施，这两种解决方式可以结合到一起。法律可以要求个人必须参加保险，以便在出现事故时能够获得补偿。对“小公共”实施强制保险，可以使乘客、行人，以及其他车辆的司机的风险得到分担，这样，出现由于疏忽而造成的意外，有责任的一方，就要根据保险进行相应补偿。另外，保险公司也可以对司机增加压力，尤其是在司机经常发生事故，并且显然不负责任的情况下，保险公司可以增加他们的保险费，而在极端的情况下，他们甚至可以取消给予保险补偿。

从非正规房屋建筑和非正规交通运输的差异当中，我们也可以衡量出契约之外法律的重要性。正如我们所见到的那样，在这两种经济活动当中，非正规创业者的活动状态，体现出法律之外的规则和体系具有的重要意义。这种规则和体系，有助于非正规创业者施展力量、信心、才能，以及使事业成功的所有基本要素。

上述经济活动，起初都是从非法侵占开始的，目的也都是为了扩大经营市场，满足个人需要，但是利马的市民通常认为，非正规运输对他们造成的伤害，要超过非正规房屋建设，因为非正规定居者能够更好地控制、管理他们的定居地。相比之下，“小公共”驾驶者却很难控制他们的行动，并由此产生具有伤害性的后果。非正规住宅区的居民，本身就是房屋的建筑者和占有者，他们有可能因自身的危害性活动而使自己受到损害，不过，一旦出现这种情形，他们立刻就会注意到并马上予以修正。正如某些社会学家分析的那样，非正规定居地的居民，能够把自身行动产生的后果进行“内部消化”。

与之形成对照的是，那些“小公共”经营者，只是城市公共运输

系统的群落之一，而这种运输系统的使用者，除了他们之外，还有每天行走在街道上的行人，以及其他车辆上的乘客，只有交通运输井然有序，后者的利益才能得到保证。然而，他们并不属于“小公共”经营者的组织，他们的成分各种各样，也很难建立起一个组织去维护他们自身的利益。他们保护自己的唯一的手段，就是通过法律加以解决。即便非正规运输车辆服务完善、票价合理，它们对于街道行人的权利而言，几乎没有任何意义，如果后者的利益遭到侵害，就会与“小公共”经营者产生直接而激烈的冲突。“小公共”经营者没有任何方式，去“内部消化”他们自身的问题（像非正规定居地的居民那样），所以必须有一种契约之外的法律体系，以便代表其他人的利益。但是，这样的法律体系并不存在。

眼下没有契约之外的法律，去管理这些非正规经济活动；目前的法律并不完善，法律的执行也不得力，致使非正规经济活动本身成为一种相当高的成本，这就减少了它们对于社会的价值和意义，增加了不安全性和不确定因素。我们在有关交通运输那一部分看到，高死亡率以及伤害率，在安全上的严重隐患，以及在其他非正规经济领域的类似问题，无疑证明了一个事实：我们的法律是不完善的，而且违背法律的现象变得相当普遍，甚至连正规经营者也开始模仿，社会安全系数由此迅速下降，这对于整个社会而言，都是一种危险的信号。

正规状态成本与非正规状态成本对于国家经济的影响

了解了正规经济活动和非正规经济活动的成本以后，我们发现，对于整体经济而言，这些成本还带来了其他不利影响，主要包括：生产力下降，投资减少，税收制度不完善，技术进步缓慢，有效利用率低，国家在确立宏观经济政策方面，也存在诸多困难。

生产力下降

我们在探讨正规经济活动时已了解到，政府过多干涉，导致资源过

度浪费，企业必须花大量时间履行政府的各项规定，这些限制，影响了制定政策的灵活性，并且使资源利用率很低，生产力显著下降。

政府的各种限制性政策，阻碍了资源的有效分配和利用；各种税收政策，扭曲了物质资料和产品的价格；政府的价格控制体系，伤害了生产者的积极性，在这种局面下，想让社会生产出现旺盛发展的势头，就是一件相当困难的事情。政府的文牍主义，对于生产效率也造成了限制（包括财务方面的限制），再加上其他行政审批程序方面的政策，这一切大大增加了生产成本。另外，由于劳动法的某些规定，限制了劳动和就业的灵活性，这使得雇主在雇用新雇员方面，经常要付出相当高的成本。

在使用资源和劳动力方面，有时候，非正规创业者可能比正规经营者更有效率。由于非正规企业避免了某些常规限制，他们比正规经营者生产力更高，不过，从另一方面说，非正规经营存在着诸多的成本，比如，他们要使用更昂贵的资本，再加上缺少法律方面的优势，通常会导致生产率下降。非正规企业多属劳动密集型，而不是资本密集型，这进一步降低了生产率，自由与民主学会研究发现，他们的生产率仅是正规经营者的 1/3。

而且，由于劳动法规定和其他法律增加了劳动成本，正规公司不得已，只能通过减少劳动力以减少经营成本，导致劳动力与资本的比率变得更低，这意味着国家最重要的生产资源优势，即劳动力资源并未得到正规企业的充分利用，国家为公民提供的就业机会，也跟着大大降低。

不过，与正规经营者相比，在非正规经济活动中，劳动力与资本的比率反而显得过高。非正规创业者拥有过多的劳动力，而正规经营者投入了更多的资本，导致社会资源出现特殊化和专业化趋势，这种趋势极端缺乏效率，因为只有在劳动力与资本达到最有效率的结合时，生产力才能达到最佳状态。

投资减少

在非正规经济活动中，两种不利因素的存在，使得整体投资规模大幅度减小。首先，非正规企业更多地使用劳动密集型技术，资本投资显

著降低，企业不断走向非正规经营状态；其次，非正规创业者在履行合同方面存在困难，而且，金融家从非正规投资者那里，通常要获取更高利率的回报，这样，非正规创业者就不大可能对生产进行长期投资。进入正规经营状态的成本，导致了非正规创业者整体投资规模的下降。

不管正规经营者还是非正规创业者，在促进和推动规模经济方面，都存在一系列困难，这导致秘鲁的经济投资处于较低水平。我们可以想象，如果法律制度能确保各方的利益，这种状况就会得到改善。

税收制度带来严重问题

国家在征税时，主要的税负，要由那些仍在从事正规经营活动、相对少数的人群承担，为了调查逃税现象，政府浪费了巨大的资源，使得整体经济出现不必要的严重的畸变。

假如不存在非正规经济活动，当企业规模相对较大，并因此不得不从事正规经营的时候，经营者承担的税负更重，因为所有的税负，此时都要由一个相对较小的计税基数来承担。在秘鲁，这种状况，使得许多公司丧失了扩展生产规模的积极性，当企业需要扩大规模，以便更好地经营并摆脱非正规运作时，就会受到极大的限制。另外，逃税现象非常普遍，以至国家不得不采取代价高昂的措施，去调查企业逃税者，而后者也浪费各种资源和资本，尽量避免政府的注意和审查。

现在，我们不妨去考虑一下，在税收制度以及在整体经济中，出现的不必要的扭曲和畸变。任何不可修改的税收制度，在某种意义上都是无效的，这是一种众所周知的经济原则。例如，对工资进行收税，可能使人们减少工作时间；对财产进行收税，可能使财产价值降低，并使得某些企业宁可使用较少的土地，去投资数目较少的建筑和房屋。税收制度可能改变或扭曲创业者在经济上的选择，因此，税收制度的一个目标，就应该是尽量将这些扭曲和畸变现象，减小到最低的程度，尤其要考虑到在征税和税收管理上的成本。

要做到这一点，一种方法就是保持低税率，例如，对利润或收入征收90%的税，可能使许多原本准备投资某些生产项目的人望而却步，

最终放弃投资。从另一方面说，如果税率只有 10%，就能大幅度减少这种不正常的现象。

在秘鲁，政府总是直接干涉经济活动，去满足社会各方面的需求。仅仅对数量极少的正规经营者收税，根本无法承担公共建设的成本，于是税率不断增加，正规经营活动对于经营者而言，变得越来越缺乏吸引力，而非正规经济活动却不断成长和壮大。政府坚持获得更多的税利，所以加强了对正规经营活动的征税，这就导致了一种恶性循环：非正规经济活动不断增强——正规经营活动不断萎缩——国家需要维持公共开支——进一步增加对正规经济活动的征税——非正规经济活动越来越兴旺，诸如此类。

对公共事业的不利影响

在公共事业方面，包括电力、水利方面的使用，也存在类似情况。根据估计，在利马，大约有一半的水电供应无法统计。其中固然可能存在某些泄漏状况，大多数缺口却都是非正规创业者造成的，他们不合法地窃取水电资源，而大多数人并没有为使用这些公用资源而缴费，由此导致的结果是，非正规经济活动，增加了那些守法的正规居民的费用。

绝大部分的正规经营活动，都由那些保持着正规经营状态的公司和企业所构成，因为它们的规模很大，或者太有名气，以至无法转变为非正规经营状态。由于政府对正规经营者强加了大量要求，相应地，他们也会得到更多的优惠条件，然而，他们糟糕的经营业绩，以及他们对于优惠条件的过度需求，导致了前面所描述的恶性循环，我们甚至可以从正规出口公司那里，清楚地看到这种情形。出口公司被政府征收相当高的税额，只有秘鲁政府提供津贴，增加信贷，对于因普遍的非正规经营状态而使他们多缴纳的那部分税利做出补偿，才能减少他们的经济损失，使他们的不利处境得到平衡。但是，如果这样做，局面就会变得异常复杂，因为诸如此类的优惠条件，违反了国际通用的、禁止对出口商品进行补贴的关贸总协定，这也会使得进口国采取相应的报复措施，即通过反倾销法以及征收反倾销税进行报复，最终的结果是，政府不得不

对出口企业以外的所有正规经营领域高额征税，这也使得其他领域相应出现萎缩。

随着恶性循环的不断持续，这种畸形状况也会始终存在。随着税率的增加，税率制度的不合理性和不完善状态，也变得越来越明显。征收雇佣税，降低了雇佣工人的积极性；征收净增值税，削弱了经营者投资正规生产公司的积极性，等等。根据自由与民主学会的估计，如果这种恶性循环持续下去，其他方面仍保持现状，那么到 2000 年，非正规生产总值在国民核算当中，将会占到国内生产总值的 61.3%。

限制技术进步

非正规经济活动的存在，限制了技术进步，主要出于以下原因：首先是生产规模较小；其次是生产合作处于较低水平；另外，还在于非正规经营状态本身，无法使技术革新受到保护。

我们已经知道，出于因逃税而被发现的恐惧，外加缺少财产权以及合同难以得到执行等多方面的困难，使非正规企业规模通常很小。尽管在企业进行技术革新和发明创造方面，究竟需要怎样的经营规模，经济学家意见不一，但毫无疑问的是，一个相对有革新精神的公司或企业，要比非正规经济状态所允许的经营规模更大。我们也知道，从技术革新中获利的最常见方式之一，就是增加销售额，然而，对于一个非正规经营公司而言，它首先必须避免被市政当局察觉，才能够增加自身规模，不然，其经营活动就会受到很大影响。

技术革新对于整个国家，都能够产生积极意义，因为缺少革新能力而导致的经济损失，不仅要由公司和企业承担，也要由整个国家承担。如果国家不能够从技术进步中获利，这对于国库收入来说，无疑是一种相当大的损失。

制定宏观经济政策的困难性

一个政府的宏观经济决策（例如与财政赤字规模有关的决策，与货

币供应量增长程度有关的决策），在很大程度上，都是对经济状况进行衡量之后做出的。非正规经济活动的存在，使政府难以获得准确的信息，去了解国家经济真实的状况，致使政治决策引入了相当多的主观推测的成分。

如果在全部经济活动中，非正规经济活动保持固定的比例，误差幅度就不会太大，但是，至少是在某些领域，非正规经济活动的发展速度，要比正规经济领域快得多，这最终导致其经济增长率一直被政府低估。根据自由与民主学会的调查，1985年，秘鲁的国民生产总值，要比国家核算的数字高28.7%。由于非正规经济活动的存在，不充分就业、失业以及通货膨胀现象，也可能被严重夸大，因为大量工作场所并没有进入国家登记，非正规经济活动中相对较低的价格水平，也没有被考虑进去，这也会使国家核算出现较大的误差。

那些负责宏观经济政策的人，尽管意识到了这种情况，然而非正规状态的规模和成长的特殊性，使得他们难以获得精确的数字，去确定经济活动的发展水平，所以在完成宏观经济政策这一任务时，掺入了相当多的不确定成分。

法律体制是经济发展的决定性因素

至此为止，我们已经看到，秘鲁人被迫承担起过高的成本，而后才能进行正规和合法的经营。如果他们摆脱合法经营，而进入非法经营的状态，他们就会被法律体制所摒弃，就不能充分享受到国家法律带来的优势。实际上，秘鲁人民需要法律为他们提供各种辅助性的帮助，包括财产权、合同和契约，以及契约之外的法律体系，使经济和社会活动变得更有效率。

法律可以提供辅助作用

许多经济学家、历史学家都强调过财产权的重要性，他们认为，在西方发达国家，技术革新的繁荣，以及使技术革新得以实现的大规模投

资，都出现在18世纪末，当时财产权制度非常完善，并且独立于政治之外。道格拉斯·诺思提供的大量证据证明，在欧洲国家，技术革新和发明的浪潮，恰恰出现在专利权制度正式建立，知识产权得到保护的背景下。除了个别偶然性的发明和发现之外，大多数革新和发明，都需要以高成本的研究和教育为前提，而且，这些成本必然可在日后得到补偿（这也是专利权制度的重要意义所在），而在工业革命之前，用于革新和发明的成本，甚至超过后来所获得的利润。只有辅助性的法律真正出台，只有具有排他性的专利权得到确立，知识产权才能够拥有其法律基础。倘若如此，不仅有助于为发明和革新的目的而进行的研究，也能够大幅度推动公众投资教育和研究的积极性，而且，经研究而获得的革新性的解决方案，可以处理相当多的技术问题，这自然有利于国家经济的全面进步。

与拉丁美洲广泛流行的一种看法恰恰相反，财产权在经济上的意义，其实并不在于它们为所有者提供了资产保护，使之可以独享利益，而在于它们使财产所有者有足够的热情和动力，为他们的资源增添附加值。他们会投资革新和发明，把各方面的资源集中到一起，使整个社会的繁荣和进步成为可能。

通过湖泊与养鱼的例子，我们可以更好地解释这种理论：如果没有人拥有湖泊的所有权，那么湖泊的价值，仅体现在湖泊里的鱼的价值，它们可以作为食物使用，而湖泊的价值，并非体现在它可作为孵化器使用。毫无疑问，渔民没有任何理由去限制捕鱼量，除非能够确保今天没有捕食的鱼，不会被其他人捕获。假如这些鱼可以繁殖，那么从长远看来，渔民可以从早期的损失中获得收益，事实上，最常见的结果是，湖里储存的鱼很快就会消失。从另一方面说，如果某人对湖泊拥有了财产权，他就会把湖泊的价值从两个方面加以考虑，即它是食物的来源，也是一种孵化器，因为他知道，那些今天没有捕食的鱼，以后可以大量繁殖，到了明天，他就可以捕获更多。正是所有者的盈利动机，使之愿意对湖泊进行保护和管理，并且增加鱼苗的数量，使“鱼”这一资源达到最大化。出于潜在的商业利润的考虑，他们更愿意做出必要的投资，并尽可能去预测现有的一切资源，能够给他们带来多少经济利益。同

样，社会其他经济领域的公众，也希望进行类似的预测，然后做出恰如其分的投资，这样，到了明天，他们才能够吃到更多的鱼。

把上面的例子做出适当的修正，就可以应用到财产权未被确立的其他任何领域，譬如国家在城市郊区的荒地，这些荒地既可用于社会目的（房屋建筑），也可用于经济目的（工厂、车间、商务、企业）。非正规创业者在土地、街道或公路上进行侵占行动，是因为他们缺少一种“好的法律”，他们只能自行“创造”法律之外的财产权。如果不能够因此获得财产权，非正规创业者势必缺少足够的动力，为拥有的资源赋予更多的经济和社会价值。

道格拉斯·诺思和罗伯特·保罗研究了合同的发展历史。他们在这方面的权威著作告诉我们，欧洲之所以出现工业革命，是因为政府规范了合同的规章制度，使之具有相当大的灵活性，而且显著减少了执行合同的个人成本。合同制不是由政府创造的，它是多年以来，政府对于公众在商业和贸易领域的实践活动，逐渐给予认可的结果。在私人领域当中，传统的商业和贸易活动有效而成熟，政府便赋予其法律的力度，任何违背合同条款的行为，都要遭到起诉和处罚。我们在本书的结论部分将要看到，政府的这一做法是相当有效率的，它没有对现实的经济活动进行改造，使之符合自己的愿望，而是进行适当引导和调整，转化为一种合法的实践，使之变得更有灵活性。在欧洲的一些大城市，公证制度的逐渐出现，使合同的实用性和有效性进一步加强。公证员可以监督合同条款，对合同内容进行登记，并且调解商业争端，确保生产者和商人之间的协议更有效地履行。他们还建立了固定的规章制度和必要的运作模式，使合同适应各种类型交易的需要，由此推动了经济活动中的协商和谈判制度。

所有这一切，造就了这样的结果：今天，在正规商业经营者当中，以及在发达的西方国家，已经不需要去逃避政府和市政当局的监视。合同是具有法律效力的，由此产生的信任机制，使人们能够去承担相应的风险，而合同也成为长期投资的前提条件。由于革新和发明是一项风险最大的投资，如果政府不能够给予公民稳定而可靠的财产权，并通过合同的形式，把财产权进行恰当的安排、规划和转让，那么，公民也就不

可能有更大的动力，进一步投资企业的经营活动，使企业具有现代化水平，从而得到更加迅速的发展，而在目前，这样的情形，就出现在秘鲁的非正规经营者身上。

假如国家没有以法律的形式确立信用体系，西方国家的资本市场，就不可能像今天这样有效率。多年以来，西方国家的法律机关，逐渐承认了汇票、期票和信用证的有效性。当立法者做出规定：这些商业工具和手段，可以在票据持有人那里兑现，而不一定非要通过某个具体的人的时候，经济活动就开始变得更有效率，因为出借人或债权人可以把资产转让给第三方，经济代理人可以更方便地付款或提供信贷。这也使得交易可在不同日期分开进行（即商品或贷款的交付，与未来付款或债务偿还分开进行）。随着交易行为在法律上的稳定性增加，贸易范围也进一步扩大，使得生产和发明得到资助成为可能，也让更多的人获得从事生产、经营和贸易的机会。

市场经济的现代化，要求生产和劳动更具专业化特征，而交易行为由此变得更加复杂。规范的法律体制，可以减少交易行为的成本，市场经济的现代化也更容易实现。除了交易行为本身以外，市场经济的现代化，涉及到其他各种各样的成本，比如协商或执行合同，提供或转让财产权，转让资本，雇用劳动力，对资源进行分配，对财产实施保险，所有这些成本，无不与法律制度有关。大量证据显示，在秘鲁，不管对于正规还是非正规经营者，交易的成本高得离谱，这导致了资源的大量浪费。除非法律制度有效降低这些成本，不然，这种浪费就不会有终止之日。

显而易见，缺少一种适用的、众望所归的契约之外的法律，外加缺少财产权以及有效的合同保证，对经济的总体发展造成很大的制约，国家和政府应该承担相应的责任。在秘鲁，非正规经济活动造成的破坏性的局面，不应当由当事者承担。法律体制的不合理因素，降低了非正规经济活动的社会价值。只有契约之外的责任和义务得以确立，并通过好的法律体系加以巩固，才能够纠正经济发展中出现的不正常现象。

财产权、合同以及契约之外的法律的意义，在于减少非正规经营活动的不确定性，尤其是对于想把他们的劳动和资本，投入到现有资源上

的创业者而言，没有什么比不稳定的心理状态，更能削弱这些投资者的信心和热情。可想而知，没有稳定的所有权，非正规定居地的居民，决不会对他们的房屋进行更多投资；假如害怕随时遭到驱逐，就没有哪个街道商贩，会考虑如何改善环境；如果相关权利得不到承认，就没有哪个“小公共”经营者，会极力关注公共秩序。我们所采访的非正规创业者，都时刻感觉到生存和发展的巨大风险，他们担心法律随时驱逐他们，担心他们的经营活动突然受到干扰，陷入中断。需要指出的是，非正规经济活动的成本，也影响了正规经营者的活动，甚至增加了他们从事经营的成本。当国家总是无端使用法律体系，对经济活动进行直接而粗暴的干涉时，就没有哪一种财产权、合同或者契约之外的法律体系，是稳定、持久而可靠的。

结合保险制度的情形，我们也可以更好地理解：缺少好的法律体系，将会带来多么大的不确定因素！让我们做出一种假设：假定在1000 辆汽车当中，每年有 1 辆价值 10 000 美元的汽车可能被偷窃；另外，我们假定每年预防偷窃的保险成本是 10 美元，或者是 10 000 美元的 1/1000。如果汽车主人并不在乎被偷窃的风险，那么他们自然不会关心，是否一定要给汽车上保险（保险成本每年为 10 美元，或者说，丢失汽车的概率是 1/1000，即有可能损失价值 10 000 美元的成本）。但事实是，极少有人对这种风险视而不见，对于大多数人来说，只要有可能上保险，他们就愿意付出 10 美元，以抵消可能出现的经济损失。在全世界范围内，购买保险是一种普遍现象，这一事实证明：人们不喜欢不确定因素，他们宁愿付出相当高的代价，竭力避免这种情形，而法律并没有着手解决这种不确定性，这使得人们不愿去考虑如何规避风险，或者迫使他们通过其他方式，去降低自身面对的风险。

正规经营者采取不同的方式，降低他们承担的风险，包括：在商业合作者中间，进行股份和责任分配；使生产和经营项目多样化；建立机制，对合作者的责任和权利进行限制；购买保险。他们也可能接受法律的强制性规定，或经常通过中间人疏通，以便得到官方保护，预防不可预见的意外情况，降低自身的风险。这些降低不确定因素的方式和手段，是非正规创业者无法获得的，他们只能通过组织和工会，与政府和

市政当局进行政治谈判，获得小规模的权益和有限的公共设施。正如我们所看到的那样，他们也会通过其他方式降低风险，包括：贿赂官员；减少投资；大规模投资可变资产；使生产多样化或者分散经营；只与亲戚和朋友进行交易；雇用亲属或者与同宗教成员。尤其需要指出的是，在我们调查的非正规创业者中，用于贿赂的成本，占了他们全部收入的10% ~15%，这进一步证明：财产权的不确定性，导致整体性的恐惧心理的产生。

如果非正规创业者能够获得财产权，如果他们的合同确保能够得以履行，如果契约之外的责任能够依法裁定，那么，其中的不确定因素，将会大幅度降低，非正规经济活动的价值，就会逐步增加。只有确定因素不断增加，才能够增加全民的劳动和资本的价值。在任何国家，不确定因素以及法律的不稳定性，都会减少长期投资总量，尤其是对于工厂和设备的投资。对于某些非生产性资源，比如珠宝、黄金以及某些奢侈品，人们几乎没有多少投资热情，而大量资本从秘鲁这样的国家向外流失，也是民众渴望避免不确定因素的真实体现。

当然，不是所有的不确定因素都能够消除，不过，某些类型的不确定因素，完全是不必要的，例如，那些由于缺乏法律保护的非正规创业者所承载的不确定因素。只有对现行法律体系做出合理调整，使法律措施适用于实际需求，才能减少不确定因素的总量。

公民的创业动力、专业化以及相互依存性

我们已经讨论了好的法律和坏的法律。好的法律能够确保经济和社会活动的正常运行，而坏的法律却能够干扰，甚至完全阻止经济和社会活动的进展。总体而言，秘鲁的法律体制是糟糕的，法律的起草者没有考虑到法律导致的社会成本和经济成本，以及它们对于经济活动致命的打击。这种法律的不适用性最典型的证据之一，就是大多数经济活动者，都选择了非正规的经营模式，只有少数人把他们的职业技能、技术以及资本用在正规经营领域。换句话说，大部分人做出的选择，是在糟糕的法律体制之外进行经营，这使他们承担了更高的成本，不得不面对

更加复杂的局面。

假使法律体制保持中立，既不偏袒正规经营者，也不偏袒非正规创业者，或者说，它完全不鼓励人们进行非正规经营，这是远远不够的。法律至少要做好两件事情：首先，它应当使公民产生极大的愿望和动力，紧紧抓住国家给予的经济和社会机遇；其次，它应该使人力资源、物质资源的分配更为合理而有序，增强经营者之间、经营者与资源之间的相互依存性。

让我们首先证明：为什么公民的热情和动力非常重要？正像我们在前面看到的，城市经济的发展，为公民增加了盈利的机会，而政府首先需要增加可预见机会的价值。然而，这些机会的价值，其实是由一国法律制度所决定的，例如，要想合法使用一块荒地，就需要完成数不清的行政审批程序，这块土地的经济价值，显然要受到这些程序带来的成本的影响。另外，建筑在土地上的一座房屋的价值，要取决于房屋所有者拥有的信心指数，即他们是否确信：除了他们和潜在的购买者，绝不会有第三方对土地进行侵占（第三方的侵占方式包括：暴力手段或逐渐侵占，或恶意破坏，或由第三方通过国家在财产权的使用和转让方面的强制性规定，进行最特殊、最微妙的侵占）。换句话说，土地是房屋的基础，随着定居者在所有权方面的困难的增加，土地的价值以及土地开发将会逐步削弱，这些困难，主要体现在这些方面：通过合法程序获得土地，使土地权变得更加稳固；确认对房屋的所有权；土地的出租或者销售。

在这种情况下，一种经济机会的实际价值，不是剔除所有成本后而具有的价值，而在于它的估计价值，也就是说，衡量一种经济机会的价值，要考虑到以下因素：文牍主义带来怎样的成本？这种经济机会受到多大程度的保护？能否避免第三方的侵占和剥夺？把这种机会进行转让和出售的自由度怎样？可想而知，一种经济活动的交易成本越少，获得投资回报的把握越大，经济活动的实际价值也就越大。如果法律能够有效处理这些因素，就可使人们更有信心和勇气，去识辨并抓住一切商业机遇，增加经济活动的实际价值。

另外，一种好的法律，必须鼓励经营者和资源的专业化，以及二者

的相互依存性。在任何社会当中，某些人和其他人相比，在执行特定的生产性任务方面，具有更大的优势；同样，将某些物质资源用于特定的目的，而不是应用于其他目的，就会产生更大的财富，这就是所谓“专业化”，尤其是在现代生产中，使生产者、生产门类或生产过程具有专业特性，这是提高经济效率的关键一环。一个社会成员从事最擅长的领域，并在内部彼此交流劳动成果，那么，每个成员都可以获得更大的福利，这是经济方面的一条重要原理。物质资源的专门化，可以增加人们的福利，假如资源的使用能使各方利益最大化，而不只是让拥有资源的人的利益最大化，社会整体利益才能够达到最大化。

要想使社会的成员和资源实现专业化，准备投资物质资源的人必须确认，他们的投资能够得到充分的回报。只有所有的成员确信，某种交易对他们有利，他们对劳动和产品的投资，能比劳动和产品本身带给他们更大的利益，他们才愿意投资，而经济学家们也指出，将各种资源进行交换，可以增加资源的价值，最终将会提高所有人的福利。

如果每个人都是孤立的，彼此互不信任，那么，不管是人还是资源，想实现专业化是不可能的。彼此孤立和缺乏信任，将会使专业化无法进行，从“专业化”这一字面上就看得出来，从事专业化的经营者，需要别人提供特定的资源和设备，以便满足他们的专业化需求，因此，生产者就必须信任生产和经营中的交流和信任机制，而这种机制的建立，意味着它必须使每一个人都具有安全感。法律以及保障法律实施的机构，是这种信任的重要根基。

确切地说，好的法律能够满足公民的专业化需要，能够巩固财产权，确保合同的有效性，使得相关权利得以执行或者进行转让，并在责任无法通过合同而确立的情况下，可以把责任进行适当的分配。一个社会要想最大程度地使用它的公民的创造力、劳动以及物质资源，一种好的法律体制，就是必需的前提条件，而潜台词就是，如果政府提供好的法律，就能够促进专业化和资源的交流渠道，使人力资源和物质资源得到最好的使用。在财产权、合同以及契约之外的责任方面，若以恰当的规则和体系作为监督和保证，就能使资源得到最有效的利用，而无需通过政府部门决策和授权，确定资源必须怎样使用。在这种情况下，公民

就有了足够的积极性去进行生产，他们会通过多种形式的努力，以及私人化的交易，共同创造出一种经济制度，一种能为各方面带来更大发展机遇的经济制度。

对于经济和社会发展而言，这无疑是一个至关重要的前提。传统的经院派思想家认为，社会发展的基本保证，只是取决于经济和技术进步，财富的积累，人力资本的投资，交通成本的下降，以及各种类型的规模化经济体系，而实际上，它们并不是本质要素，而且，这些表面化的因素并不能解释：为什么在某些国家，人们更具有革新精神？为什么他们积累的财富更多，更具有生产能力，并愿意承担更大的经济风险？难道我们这些不发达国家的公民，是缘于缺少某种天生的禀赋，或者出于自身传统文化的原因，使得我们不善积累和创造，不敢承担任何风险，也无力经营大规模的企业吗？或者说，有关经济发展的上述因素，是否只是经济发展中出现的特定现象呢？官方确立的法律和管理制度以及执行机构，是否才是真正的原因（因为只有它们才可能促进技术进步，实现专业化，鼓励交流，增加投资）呢？本书所提供的证据表明，后者才是问题的关键。

坏的法律的存在，使得正规经营者和非正规创业者步履维艰，他们只是刚出现的、彼此相互依存的专业人士，他们的潜力和创造力，都被限制在极低的水平上，因为国家没有赋予他们更大的动力，用于推进社会的进步，换句话说，国家没有为他们提供一部好的法律。

法律体制，是唯一的决定性因素吗？

到目前为止，我们分析了非正规经济活动问题的法律因素，现在，我们应该想一想，这一问题是否还涉及到其他层面。

通常说来，秘鲁人（尤其是那些非正规创业者）具有特殊的倾向性、特别的技能以及特定的行为模式，因此，不管是在社会领域、文化领域还是道德领域，都存在不同程度的非正规性。他们对于商品和服务也具有特殊的倾向性，这种倾向性，可被视为影响秘鲁经济状态的一种成分。这些因素，都同法律体制紧密联系在一起，后者真正影响甚至决

定了秘鲁非正规经济活动的特征。例如，对于一个来自农村的移民来说，让他们遵守某些法律规定，可能复杂得多，付出的代价也更大，而一个适应了城市生活的人，却更容易接受法律方面的限制。有些非正规创业者厌倦了自身固有的社会伦理和文化特征，他们会付出更大的努力，力求进入正规状态并予以保持，而某些着迷于这种非正规特征，或者抱着无所谓态度的人，就不会过于强烈地追随正规状态。

在这种情况下，我们需要确定，上面的因素对于人们从事经济活动，究竟具有怎样的影响。不管它们是决定性的还是次要因素，我们都需要了解它们扮演的角色。不妨以国家荒地的非法侵占作为例子：如果从文化或社会的角度看待，我们应该怎样解释这种现象呢？它是否是一种年代古老的积习，反映了秘鲁人有一种特殊的倾向性，喜欢纠集起来，共同去侵占其他人的财产呢？答案当然是否定的。

从另一方面说，如果从法律的角度考虑，答案就很清楚了。可想而知，如果对于大多数人而言，他们需要花 7 年时间，斥资 7000 美元，才能够得到用于建设房屋的土地，那么，不管他们具有怎样的技能、教育和价值取向，都有可能以非正规方式去侵占土地，并最终获得它们。假如文牍主义显著减少，即便仍旧会有人去选择侵占土地的方式，并且冒着承担不利后果的风险，这样的人也必将是极少数。

让我们从另一个角度去面对这个问题。假如正规经营者与非正规创业者之间的文化差异果真如此之大，那么我们怎样解释：为什么有那么多非正规创业者，总是设法去寻找某种方式，把自己融入到正规经营活动中呢？为什么有如此多的人在同一时间，以正规或非正规方式进行经营呢？在秘鲁，非正规创业者在实际工作中，有着太多充满智慧、富有创造力和生产力的原则和技巧，而且他们肯于努力，拥有决心，力图赢得法律认可；他们创造出一种法律之外的规则和体系；他们拥有独特的生产和消费方式，这些都证明了一个事实：从经济和社会的角度看，非正规创业者与正规经营者有着同样的渴望和追求。尽管没有人否认社会文化或道德因素的重要性，然而我们完全没有找到任何证据，去解释大部分人游离于法律之外，自行从事经营的原因。

至少到目前为止，法律体制这一要素，似乎才是非正规经济活动存

在的最好的解释。从这一角度来说，在正规和非正规状态之间做出选择，并不是人们的个性特征和文化因素导致的必然结果，而是他们对进入法律体制的成本和利益进行评估之后，才做出的理性选择。

法律体制和国家发展

所有的证据都显示，在所有的工业化国家，以及在像秘鲁这种非工业化国家里，经济和社会发展过程出现差异性，其主要原因就在于法律体制。

从表面上看，似乎发达国家的学者和专家们，都自然而然地认为，他们的法律制度，适用于世界上任何国家，但实际并非如此。有关经济和社会发展的争论，因此还需要继续进行下去，以便弄清法律体制的地位和价值，与此同时，我们也不能够忽视一个事实：一个国家做出的决策，是由这个国家的文化特征或经济制度所决定的。

在美国以及西欧国家，如果没有清晰、分明而稳定的财产权，没有契约之外的民事责任体制，没有可以保护个人财产的法律制度，人们还能够进行多少投资呢？如果没有专利权，他们还能够做出多少发明呢？如果没有具有法律效力的合同，他们还能积累起多少用于投资的资产，建立起多少长期项目，拥有多大的投资热情呢？如果没有有限责任制度以及保险制度，他们还愿意承担多少风险呢？如果没有法律作为担保，他们能够创造出多少资本呢？如果没有合法建立的公司和企业，他们能够把多少资源进行有效分配和使用呢？如果不能够把个人债务转化成股票，有多少公司会归于破产，并且不得不从零开始呢？如果没有资产承袭制，有多少公司和私人企业，能够连续几代存活下来呢？而且，如果没有规模经济，他们还能够实现产业化吗？我们由衷地相信，只有所有公民得到有效的法律保护，经济的发展才可能实现。尽管非正规经营付出了极大的努力，做出了无数的牺牲，但始终无法摆脱非正规经济活动状态。究其原因，它在本质上，完全是由当前的法律体制造成的，这尤其使我们确信，一部好的法律具有何等重要的意义。

当然，我们并不是刻意低估一国文化特征的意义。秘鲁人利用经济

机会的方式，他们对于某些商品和服务的倾向性，尤其反映出国家的文化和意识形态。毫无疑问，近年来，日本人在经济和技术方面具有深远意义的进步，离不开文化因素的影响，这始终是一种客观事实。正如我们看到的那样，秘鲁传统的习惯，秘鲁对于声望和名分的信仰，对于家庭关系、社会活动的重视，对于社会等级和地位的观念，在非正规创业者那里，得到了富有想象力的运用。有一点是毋庸置疑的，如果把秘鲁的法律体系进行恰当的修改和整合，这个国家其他方面的社会机制，就不会继续受到秘鲁文化传统的影响。

而且，秘鲁固有的文化传统，始终都会影响国家发展的本质要素，以及国家提供的经济环境的质量和效果，即便如此，我们还是坚信：在国家发展所提供的各种机遇中，有多少能够实现，有多少秘鲁人能够从中受益，主要还是取决于国家的法律制度。

通过改变法律而不是去改变人们的特征，更有可能把正规者和非正规者凝聚起来，而且付出的代价更小，也更容易操作。假如让非正规创业者看到现存法律制度的运行机制，或试图说服他们接受从西班牙继承的重商制度，就意味着要对他们的文化做出重大改变。显然，更有意义的做法，应该是让法律适应现实需要，而不是去改变每一个人的习惯和传统，因为法律是人们所能接触到的最实用、也最有可能根据需要，随时做出相应改变的一种工具。

第 6 章

资源、财富和权利的再分配传统

我们已经看到，法律怎样影响到经济和社会活动的效率，现在，我们必须问一问自己：为什么糟糕的法律在秘鲁占了主导地位？这对国家造成怎样的影响？为什么法律阻碍社会的高效率发展？为什么它对生产造成了限制和阻碍，而不是推动生产，使生产的成本降低？为什么它迫使大部分民众以非正规状态工作，并对正规经营领域强加了极高的成本，以及极为复杂的要求和限制？为什么它没有在社会交流中建立起信任机制？为什么它没有鼓励公民抓住经济机会，推动专业化，以及私人与资源的相互依存性？换句话说，为什么我们的法律制度，使我们变得过于穷困？

在我们国家的立法者那里，早已形成了一种长期传统，就是利用法律进行资源、财富和权利的再分配，而不是通过法律去创造财富。从这个角度来说，这种法律体制的意义，只是在不同的利益集团之间，把固定的资源和财富进行分配。政府没有意识到，通过一种恰当而合理的法律体制，可以使资源和财富得到增长和提升，政府也没有意识到，即使底层的民众也能够创造财富，因此政府认为，把资源和财富直接进行再分配，是唯一可行的方法。

由于从纯粹分配的角度进行立法，我们的立法者就没有看到，法律除了直接产生分配作用以外，还能够影响生产和经营机制的运行。我们的立法者并没有去考虑：法律怎样影响和改变公民的经济决定，以及他们面对的经济机会。

自由与民主学会对政府立法进行研究，发现政府极少考虑决策产生的积极或消极的后果。政府的目标，就是把各种利益进行再分配，使相关利益集团达成妥协。他们选择恰当的利益方，通过法律手段，把资源重新分给他们。政府颁布一种特权，实施一项免税政策，降低一类产品的价格，或者给予某些工人特殊保护，使之永远都不会失业，或者把某项特权给予某家公司或企业的时候，就自然导致“成本”和“收益”的角色置换，使一部分人获益，而其他人被剥夺了经济机会和创业动力。例如，如果政府对面包价格进行控制，把价格限制到一定水平，使之只能产生较小的利润空间，而通过其他经营活动则可以获得更多利润，那么，政府就等于把金钱从生产者那里，直接转移到消费者手中，这也使得面包制作者和经营者的动力下降，于是他们宁可纷纷放弃这一行业，去从事利润更多的其他行业。

国家奉行的资源和权利再分配传统，除了对总体经济产生影响之外，还在秘鲁创造出特殊的“社会阶层”——国家各阶层的公民，都组织成政治或经济团体，其主要目标之一，就是对政府施加影响，以便在财富、资源和权利的再分配中，为他们自身或他们的成员争取有利地位。通过立法过程推动权利竞争，导致我们国家出现普遍的政治化趋向，也使原本糟糕的法律变得更加糟糕，而非正规和正规经营者，都不得不承担更高的成本。

如今，这种趋势变得越来越突出，越来越极端。人们普遍组织成一个个团体，争取从政府那里获得利益和好处。他们在国家给予或转让权利的过程中，建立起旨在争取更多权利，并保护自身利益的利益联合体。这些利益组织的主体，不仅仅是传统上与政治活动有关的阶层，比如政治集团、媒体或非正规组织，而且延伸到公司、企业甚至是家庭。如果某个董事会的结构和领导层发生变化，往往是因为政府首先发生了变更。我们甚至可以看到，在一个家庭当中，父亲、儿子、兄弟、姐

妹，包括丈夫和妻子，都会加入不同的政治团体或军队中，与他们建立密切关系，以便在这场权利分配的竞争中赢得先机。利益联合体纷纷诞生的另一个标志，是在利马出现了数不清的政治性报纸和杂志，许多出版物的问世，只是为了维护其代表的股东的利益。

这些利益联合体不停地进行竞争，只为确保新的立法对于他们的利益没有任何伤害，而且最好对他们有利。最终，国家的立法机关，几乎只是进行垄断的、排他性的再分配，把整个社会阶层变成只具有少量民主色彩的“压力集团”。公司和企业把天然的竞争热情，用于同政治家和市政当局建立起亲密关系，而不是考虑如何提升自身能力，更好地服务于消费者；已经立足的企业主使尽浑身解数，只为保持多年来拥有的各种特权地位；新的企业经营者也想分享一块蛋糕，他们竭力通过参与政治，争取获得局部的好处。可想而知，如果法律体制唯一的目标，就是把资源、权利以及财富实行再分配，那么不管是对于富人还是穷人，它都没有任何帮助，它所服务的对象，只是那些与当权人物有着密切关系的人，它使得在市场上存活下来的公司和企业，只是在政治上最有效率，而不是在经济上独挡一面的团体。

秘鲁社会的政治化，意味着所有的问题，主要根据政府确立的程序和规则来解决，而不是根据其他的标准，比如经济效率、道德性和法律的公平性。实际上，所有的资源和权利都掌握在政府手里，社会不可避免地变得官僚化和极权化，政治化、极权化以及官僚化，都来自于同一个根源：一种再分配的法律制度。

对于那些能够影响政府决策的人而言，只要他们的立场和地位发生变化，法律体系就会跟着发生改变，正因为如此，我们的法律体制，缺乏系统性、一致性和稳定性，或者说，我们的法律受制于当权者的压力，因此具有可磋商的性质。这就出现了法律的无序和混乱状态，真正起作用的，不是你做了什么，或者你想得到什么，而是你认识的政治家和官僚主义者，因此贿赂和腐败，成了这种法律体制必然的结果，因为政府在立法过程中，为各方争取有关利益留出了巨大空间。我们在前面描述过正规和非正规经济活动的历史过程，这方面的证据不胜枚举。

可是，每当一次大选结束后，选民都以为，如果选举过程是公正

的，那么执掌大权的候选者，就不会屈服于有关方面的压力，那些负责立法的专家们，也会执行当选者的意图和建议，因此他们是客观、公正、廉洁的人，他们会通过富有想象力的决策过程，实现社会公平，推动经济发展，最终达到理想的结果。但是，这只是一种主观愿望而已，没有任何既定的方法或理论，能使政治家在一个真空环境中，做出恰如其分的决定。譬如，在首都和其他城市之间，是应该修建中等收入家庭需要的房屋，还是建立起一条高速公路；是应该把经济重点放在水电厂，还是放在炼油厂；是应该给予普诺工业自由贸易区更多的资助，还是为创造出附加值的出口企业提供补贴——所有这些决定，都只是基于政治利益而做出的判断。

在秘鲁，任何政治决策，都不是基于大多数人的意见，或基于公开辩论而做出的。99%的政府决定，都是来自政府的行政机构，他们未经公共咨询或举行听证，就把财富进行了再分配。政府的行政机构完全有权通过立法来决定这种分配，而不是在议会或在其他机构进行讨论，而各种利益联合体（压力集团）不失时机对立法进行干涉，这也能够解释，为什么在某些国家（例如秘鲁），财产权无法得到保护，无法避免来自政治当权者的任意剥夺。

这样一来，这种再分配的法律体制，最终使所有阶层的公民都变得政治化，他们积极地组织起来，争取从政府那里获得权利，宁可牺牲别人的利益。消费者不断施加压力，希望价格低于竞争水平；工薪族采用种种手段，迫使工资不断上扬；已经立足的商人和企业，竭力去阻止或延缓任何可能对其地位造成影响的革新和发明；被雇用者想方设法坚守住现有的工作岗位，避免被更有效率的工人所替代。这种法律体制，使所有的人都变成了政治专家，变成了从政府那里获得保护、捞取利益的行家里手。

实际情况又如何呢？旨在把部分财富通过再分配制度给予消费者的立法，并没有产生预期结果，而且完全相反，政府试图降低某些基本生活必需品的价格，最终导致了价格上涨。自由与民主学会的研究显示，在1980年12月和1985年6月之间，被政府控制的食品价格，比未受控制的食品价格增加了31.4%，这是因为国家强行施加的价格控制体

系，必然包含政治性和文牍主义，而价格离开市场的控制，实际上就要受到压力集团的控制。所有这些，都造成了惊人的资源浪费，压力集团以及政府本身，必须维持一整套体系，进行权利再分配的谈判和管理，而且，整个社会都必然遭受相应的损失，这都是法律的可磋商性、不断加剧的官僚化，以及僵化的政治制度问题造成的。

压力集团付出相当多的精力和时间，用于安排和指挥中间人以及说客，展开公关行动，举行各种招待会，并对法律进行细致研究，以便赢得各种好处和权利。我们国家最有才干的人和我们的商界人士，有不少都把时间花在打赢权利再分配的战争之上，而不是考虑怎样取得真正的进步。各个城市的商界精英，也同首都的权利分配者建立起密切关系。不少地方的正规公司和企业，在首都和其他城市建立起行政办公室和各种行政机构，这只是为了更方便地联络和拜访政治家和官僚主义者，而目标就是获得更多的权利，他们不再把精力放在增加企业的生产力方面。这样一来，这种旨在将资源和权利进行再分配的法律体制，使得利马的经济活动变得更为极权化，主要体现在以下几个方面：

首先，和其他发展中国家的商业精英相比，秘鲁的企业执行官不得不付出更多精力，搜集政治而非技术方面的信息。他们需要结识政治和官僚圈内的熟人，获得做出正确决策的必要的信息，而在他们当中，唯一的赢家，就是那些能够得到信息的人。从另一方面说，假如为了技术信息而展开竞争，最终的获利者不仅是那些得到信息的人，其他人也能够改善产品的质量，或者降低产品的成本。一个带有寡头性质的社会，必然导致压力集团的出现，而他们轮流或者共同分享控制政府的职能，也必然对社会资源造成错误的管理、分配和使用，因为他们不是把精力集中在生产上，而是致力于获得政府给予的方方面面的特权。

其次，因为当前的法律体制的存在，秘鲁社会也被迫经受了种种损失。这种体制，是建立在再分配过程出现的交易之上，而这种交易大行其道，完全是由压力集团造成的。而且，这种体制的存在，使得某些压力集团获得的利益逐渐变得制度化。归根到底，法律的受益者不再是普通公民，而是获得成功的压力集团，我们将在下一章看到，这其实是早期重商主义政府的典型特征，在这样的政府中，只有行业协会、贵族家

庭或者规模较大的商业协会，才能够获得权利，而这样的政府不可能使普通公民受益，正因如此，才使得我们今天越来越远离市场经济。

第三，当选的政治家，不再能够就许多问题做出理性决策。随着各种法律法规以及强制性措施的再生和繁衍，使法律体制慢慢变得复杂起来，政治家做出决策的责任感，以及就权利分配体制做出相关决策的实权，在此过程中逐渐被削弱，而主要原因，就在于复杂的行政事务和审批程序。那些职位较低的政府公务员，尤其使得政府的各种决策变成一纸空文，因为与压力集团直接打交道的这些小官员，都是国家的低收入雇员，他们不可避免地会把自己出卖给开价更高的人。

第四，法律制度可以捍卫或剥夺一个人渴望的任何东西，处于再分配过程的资源和权利，都是可以经由磋商而获得，在这种背景下，政府开始针对所有经营活动进行详细立法，并进行直接和强行的干涉。

第五，国家的政治和经济制度变得僵化不堪。政府和压力集团之间达成权利再分配的结果之后，法律体制也跟着转变，成为一种仅仅有利于利益联合体的制度，而且逐渐变得难以撼动，因为压力集团要求将它原封不动地保留下去，这种要求也会得到官僚们的大力支持。

与之相对照的是，那些没有服务于再分配这一目标的法律，很容易被政府进行调整或彻底替换，直到他们达到目的为止。一个实行再分配政策的政府的制度和决策，要受到政府与压力集团达成的交易的影响，并要接受后者的监督。而且，要改变业已达成的交易极为困难（哪怕这种交易没有取得理想结果），因为交易本身可能已经制度化，成为压力集团日后获得权利的基础。压力集团迫使法律制度积累起各种法律法规，目的是阻止那些非正规创业者从事正规经济活动，提高维持正规经营状态的成本。而且，在这种法律体制下，减少各种审批程序变得越来越难，甚至成为完全不可能的结果。还需要强调一点，通过立法形式对国家的资源进行分配和再分配，使得秘鲁的法律体制出现了畸变，它越来越成为社会进步的障碍，并使得这种体制本身日益复杂，由此迫使更多的人为了生存和发展，不得不选择非正规经营状态。

经济学家曼库尔·沃尔森认为，一种能给经济活动带来高成本的法律体制，通常能够适应压力集团的要求和愿望，因为只有压力集团，才

能够找到法律的缺口和漏洞，并在法律法规的重重迷雾中获得好处，而媒体和政治反对派却难以辨别清楚。当一种法律规定使某种特权得到确认，而另一种法律规定又要消除这种特权的话，法律法规只会变得更加繁琐和复杂。人类的智慧是无穷无尽的，人们总能想办法绕过对他们不利的法律，他们采取的方式，就是利用现有的规章制度过于繁琐、冗余和复杂的事实。而对于政府公务员、政治家和其他竞争者而言，他们会再次找到消除这种局面的方式，这样一来，就导致了一种恶性循环：政府的规章制度，永远都是无穷无尽的，而且彼此具有竞争性。

在这方面，沃尔森以收入累进税制做了说明。这种累进税制总是含有这样的内在机制：它能够减少税率带来的影响，能够使那些最终走出税制立法迷宫的人获得资源和权利，换句话说，它已经成为完全适应压力集团要求的法律体系。

同样的情形，也出现在关税保护方面。关税过高，就会使得产品使用者不得不承受更高的价格，那些没有享受到关税保护的人，就要为那些享受保护的人支付费用，与此同时，它也使得前者尽力寻求保护，以抵消缺少关税保护所带来的成本。从长远看来，这必然使关税具有独裁性和低效率的特征，也使得经济活动的动机，逐步具有公开的政治化色彩。外贸方面的法律法规也变得极为复杂，以至把普通公民排除在外，哪怕他们做好了技术方面的从业准备。比如，由于在行政方面没有任何优势条件，所以，非正规创业者就难以进入外贸领域。

在一个国家里，如果法律制度基本上是用于权利和资源的再分配，在国际经济活动领域，压力集团在再分配过程中的活动，就会更加突出而明显。在秘鲁这样的国家，对外贸易要受其特有的法律体制的控制，这种体制有利于那些在政治上四通八达，在对付文牍主义方面具有经验的行家。这种法律体系成分复杂，就像是一张难以突破的大网，它涵盖了经济活动的各个方面，包括：汇率控制，价格控制，各种各样的间接税，进口商品的追加罚款，进口商品的直接税，各种许可证的发放，配额限定，规定授权和未经授权的商品名单，进口商品的预付款，各种直接和间接的补助，各种双边协定和反倾销协议，以及各种直接投资的规定。尤其需要提一下汇率控制。汇率控制政策，更容易使得公众选择在

黑市上购买硬通货，在这种情况下，进口商就可能提高商品价格，以便把更多货币汇到国外，为避免资源大量流失，政府进一步加强控制，采取各种报复性措施，结果，政府的新规定导致了更多的手续、更复杂的官僚程序和更多的腐败行为，最终出现了更多的非正规经济活动。

假如把资源和权利分配给正规经营者，同样的情形也会出现。银行利率始终低于通货膨胀率（逆利率），由此造成对信用的过分要求，获得贷款也更为艰难。而且，政府做出的决策，也不是使资本自然流向那些最具生产力的公司和企业（哪怕它们能够按照实际利率偿还，并能提供且最有可能提供可信的保证），正相反，政府倾向支持那些“再分配战争”中的胜利者，使他们可以从逆利率而导致的相对廉价的储蓄中获利。因此，当法律的再分配功能应用于货币价格时，信用就具有了政治化色彩和歧视性，并且受制于国家的文牍主义。

假如说，在秘鲁，在法律面前人人平等，这根本就不正确，因为没有任何两个人缴纳同样的税，没有任何两种进口商品，以同样的方式征收关税或得到补贴，没有任何两个人具有同样的信贷权利。

在秘鲁，行政机构是国家主要的法律来源，这一事实，使得再分配体系尤其受到政治的影响。从 1947 年起，国家每年颁布大约 27 000 条法律和行政管理规定，行政机构成了竞争各种特权的主战场。只要行政管理机构经选举而确立，法律的制定及权利的再分配，都不会得到有效监督。我们可以从表 1 看到这种情形。这张表格罗列出从 1947 ~ 1985 年期间，由国家立法和行政机构做出的规章和决定。行政机构在未经咨询的情况下，就通过了 98% 以上的议案，并使其产生效力。国会本可通过“多数原则”的投票方式，或者在媒体上予以公布，接收公众的监督和建议，以便减少独裁立法的状况，但是，在秘鲁所颁布的每 100 条法律条文中，平均只有 1 条是议会经上述程序而通过的，绝大多数决定，未经民主咨询程序就得以实施，更为糟糕的是，大部分决定都属于“内部决策”，从来就没有公之于众。

自由与民主学会经深入调查之后获得的信息表明，在秘鲁的现行法律中，法律从萌芽、准备直到最后颁布，并不完全遵从正规程序。我们采访过的一个官员解释说：“各部门法律的最终出台，其实取决于每

表 1　中央政府的规章和决定

年　份	立　法	行政机构的规章和决定%	
1947	132	8759	(98.52)
1948	58	19 583	(99.70)
1949	309	37 639	(99.19)
1950	308	21 531	(98.59)
1951	113	35 471	(99.68)
1952	241	42 515	(99.44)
1953	147	32 323	(99.55)
1954	118	29 353	(99.60)
1955	343	40 753	(99.17)
1956	164	30 864	(99.47)
1957	184	31 190	(99.41)
1958	185	22 792	(99.19)
1959	230	30 314	(99.25)
1960	188	36 932	(99.49)
1961	341	46 810	(99.28)
1962	541	38 242	(98.61)
1963	415	27 072	(98.49)
1964	579	38 375	(98.51)
1965	507	23 598	(97.90)
1966	504	26 030	(98.10)
1967	407	17 515	(97.63)
1968	590	19 286	(97.03)
1969	728	20 950	(96.64)
1970	625	25 976	(97.65)
1971	540	27 679	(98.09)
1972	621	34 127	(98.21)
1973	609	35 623	(98.32)
1974	566	39 623	(98.59)
1975	315	32 552	(99.04)
1976	391	28 978	(98.67)
1977	294	20 704	(98.60)
1978	351	20 096	(98.29)
1979	435	14 170	(97.02)
1980	397	15 789	(97.55)
1981	381	13 700	(97.29)
1982	191	13 186	(98.57)
1983	210	13 653	(98.49)
1984	302	15 230	(98.06)
1985	420	17 078	(97.60)
每年平均数量	358	26 822	(98.68)

提供者：自由与民主学会

一个部长。”这就是说，法律在每一个机构、每一种领域，都可能产生不同的效力，而且，如果部长做了更换，就随时可能出现新的立法。在调查中接受采访的一个律师说：“在今天的秘鲁，法律缺乏统一性和权威性。”包括她本人在内的其他受访者，都强调了法律受压力集团过分干涉这一现状。我们的立法体制，深受经济和政治权利的影响：一方面，每一个部长办公室的高级官员，对于立法提案的产生、起草和通过，都有着绝对的控制权；另一方面，政府顾问、副部长以及部长，在进行咨询、听取意见时，接触的主要对象，是与他们关系亲近、代表压力集团利益的律师。

在自由与民主学会的调查中，接收采访的行政机构官员也承认，当他们准备在与压力集团利益有关的领域进行立法时，他们经常去咨询这些压力集团的意见，之所以如此，是因为政府缺少数量充足、具有专业水准的成员。一个官员援引了这样的例子：“负责企业的部长，如果计划就汽车生产起草一部法律，在他的部门里，可能没有任何专家熟悉这一领域，最终，不管是否愿意，他都得被迫接受压力集团提出的意见和建议，而这种意见和建议，显然会代表他们自身最大的利益。”

一个曾为代表军队利益的军政府（1968～1980 年）工作，如今经营一家私人企业的律师对我们解释说，国家的官僚系统，充斥着许多缺乏资格的人，他们在经济和道德水准上都很低，他们更容易接受贿赂。根据他的说法，要想使一种法律对自己有好处，那么贿赂的对象决不可能是行政机构较低的管理层。与部长办公室的成员直接打交道，贿赂才能得到有效的回报，贿赂者才能够与权威人物保持沟通和对话。

在费尔南多·贝朗德·特里总统执政时期，曾在经济部部长办公室就职的律师告诉我们，秘鲁的立法达到了这样的程度——“没有时间来思考”。尤其让自由与民主学会的调查者感到惊奇的是，很多决议和法令在产生之初，并没有任何技术报告，也没有征求其他方面的意见，就由部长或总统迅速签字（尽管它们还只是存有疑点的法律条文），而且，就像我们从表 1 中看到的，自从 1948 年起，这种法律的全部数量，每年都不少于 13 000 条。

由此看来，我们的法律体制，并不是旨在建立公平而合理的法律法

规，以维护秘鲁人民的利益，并对权利和责任做出细致分配，尽力保护每一个人的财产权，鼓励公民从事经营活动。它并没有为企业提供创造财富的动力，而是迷恋于对企业经营进行直接干涉，最终导致各方总是不遗余力，为了获得有可能获得的利益而展开竞争。而且，它反映的是政府领导者的私人化意见，并确保压力集团的优先权利。这种法律制度极为糟糕，它使得正规经营和非正规经营的成本一并提高，而底层民众也很难获得法律的支持和保护。

所有这一切，使人们对政府失去信心，对前途的不确定性感到恐惧，贿赂和腐败四处蔓延，社会的不安定因素迅速增加。在这种重在再分配的政治制度下，秘鲁人备感失望，他们意识到，财富在很大程度上，并不是劳动带来的结果，而是政治交易的产品。秘鲁民众渐渐发现，那些能够变得富有的人，并非来自于把劳动力和资产投资于有生产力的企业，而是因为他们能够获得某些政治影响力。有些秘鲁人，曾相信过左翼政府或右翼政府的许诺，但最终他们还是失望了，他们从个人经验中得到了这样的结论：要想走在别人前面，最好的方式，就是从政府那里捞取到一种权利。

在这样一个国家里，前途的不确定性，令每一个秘鲁人感到恐惧、迷茫和困惑，他们深知，行政机构既然每天都能够发布大约 110 条规章和决定，他们就有可能在任何时刻改变游戏规则，而无须提前进行征询或者讨论。秘鲁的法律是不稳定的，也是难以预见的，这完全取决于谁赢得了再分配的战役。如今，大量资源进入非正规经济活动，人才和资本流向国外，这反映了这种制度的种种弊端，人们更愿在更加民主化、法律走向更容易预见的国家工作、积蓄和投资，也就是说，他们需要选择的，是相对自由而非垄断的市场环境，他们需要的不是一个只重利益分配的法律体制，不管这种制度采取的是强行占用的形式（比如强行征用私人土地，用作房屋建设项目），还是采取征用以外的方式（比如冻结银行存款，建立具有歧视性的汇率）。在这种法律体制下，人们都不能确保他们的资产和责任的价值，不能够完全享受劳动的成果，也不能够预见到，这种再分配的管理制度，什么时候会突然一声令下，把他们从市场上全部驱逐出去。

在这种只关心利益分配的国家里，能够随意使用别人的钱，成了一种令人羡慕的能力，这就导致腐败和贿赂的滋生。在为获得财富和权利而进行的斗争中，各方都可谓不择手段。随着腐败越来越猖獗，无政府状态也日渐突出。可想而知，在一个国家里，如果法律可以用金钱购买，如果左派和右派集团都认为，政府可以在所有领域进行干涉性的规定和立法，而且这是他们唯一的特权，如果再分配制度缺少理性、公平和正义，对具有创造力和生产力的规则和体系视而不见，那么，这个国家就不可能有稳定的财产权，这个国家的公民，也不可能指望通过合法的方式获得财富，而这种制度必然导致的结果，就是不稳定性和无政府状态。

第7章

重商主义制度

当我们看到，一种再分配的传统，怎样逐渐成为我们这个国家的政治特色时，我们也越来越清楚，我们是怎样逐渐脱离了市场经济，所以，我们必须问一问自己：我们拥有的是怎样的一种制度？难道是秘鲁或者拉丁美洲独有的特色，才塑造出这种制度吗？它是我们特有的文化特征的反映吗？它是独一无二的吗？

实际上，这种再分配的传统，并不是秘鲁和拉美国家独有的，也不是仅仅由我们的文化特征所造就的。从历史发展过程看，它也不是唯一的法律制度。不只在秘鲁和拉丁美洲，在如今第三世界的许多国家，这种传统都可能是社会制度的典型特征。而且，包括在这些国家之前的其他发达国家在内，都一概经历过这种制度——重商主义。

重商主义的特征

重商主义最初出现，是在15~19世纪之间的欧洲，它是那个时期一种普遍的经济政策。根据联合国教科文组织的《社会科学词典》的解释，“重商主义是……一种政治经济理论和体系，它是政府对于民族

的特征进行调节，使国家获得经济方面的收益和福利”。根据那些强调私营企业在重商主义中的角色和地位的行家的说法，重商主义是“通过国家的政策，以各种形式的垄断权为核心，进而展开的供需方面的竞争和淘汰的过程”。那个时代的许多欧洲国家，都因参与权利再分配的压力集团的存在，而变得更加政治化、官僚化，也变得更加贫穷，把20世纪的秘鲁和那一时期欧洲的重商主义相提并论，完全是有效而可行的做法。

在重商主义盛行的国家里，国家的各个方面都由政府高度管理和调节，而政府本身要依赖于各种精英集团，后者相应地从政府那里获得各种有利条件。重商主义遭到卡尔·马克思（共产主义之父）以及亚当·斯密（经济自由主义之父）的强烈抨击，亚当·斯密认为，在重商主义制度下，不管是商人还是企业家，都强烈地呼吁政府给予他们自由生产和竞争的机会，使他们可以自行管理和控制收入来源。

重商主义是一种被政治严加管理的经济体制，经济代理人要服从特定而详尽的规则。重商主义政府不容许消费者自行决定，他们应该生产什么，而是把这种选择权予以垄断。它看到哪种经济活动有利可图，就会大力支持；它认为哪些经济活动“不合时宜”，就会强行阻止，或者打击该领域从业者的积极性。经济学家查尔斯·威尔逊说：“重商主义制度由政府发布的各种政策、立法、规章、手段所构成。在这种制度下，尽管国家主体上仍属农业社会，但它却急于把自身转变成贸易和工业社会。”而且，为了达到这一目的，重商主义政府给予其钟爱的生产者和消费者各种特权，政府采取的途径，就是通过立法，对税收进行补贴，并且给予各种特许权。

重商主义政府一向认为，它对于私人企业的干涉是正当的，因为在当时的欧洲，通过公民自发努力而使国家繁荣和兴旺，似乎是不可想象的事情。他们继承了中世纪时期的一种信念，就是所有的人天生就是有罪的，而掌权者有责任去引导臣民们的命运和活动，以便把他们拯救出来。从这一角度说，只有个人以及他们的组织被政府所管理，并服从于政府的最高利益，才能够确保拥有福利、康乐和秩序。如果商业和企业活动不受监督，那么只会导致贫穷、饥饿、疾病和死亡。

直接干涉公民的经济活动，是中世纪统治者的责任和义务。他们通过严格立法，对国家的资源进行指派和分配，并规定了贸易的种类和范围，为生产者和消费者确立了“公平的”价格，还规定了雇员的最低收入和雇主的最高收入。为了未来发展而做出预算和投资，是被政府严格禁止的，因为这被视为严重的“投机行为”。

重商主义时代诞生之初，欧洲的企业和国际贸易开始萌芽，军事方面的成本下降。经济匮乏曾是中世纪时代的典型特征，如今这种状况大面积消失，私人经商活动发展迅速。中世纪时期的管理制度，是欧洲人所知道的唯一的制度，所以，他们把中世纪过时的政治手段，应用到新兴的私营经济活动中。由于经济活动遭到政府广泛的干涉，生产也受到严密的管理和控制，在这样的背景下，爆发了西欧的商业和工业革命

伴随着重商主义的发展，私人化生产不断增长，大量的征税行动，全面的控制和管理，为政府提供了可观的收入。尽管重商主义政府认为，这种崭新的、蓬勃增长的势头，将使国家变得更加强大，而实际上，最终的决定性因素，来自政府的权力使用。由于创造财富的人不是政府管理者，而是政府授权的那些企业家，所以，后者很快获得政府的许多权利。重商主义时代不少作品的观点和立场，都普遍支持和拥护个体工商业，正是商人强有力的影响，才使得政府采取的政治政策，有了“重商主义”这一称呼。欧洲重商主义的特征之一，是历届政府与获得特权的企业集团有着密切联系，我们不妨深入了解一下，这种现象具有哪些基本特征，事实上，它们与当代的秘鲁惊人地相似。

开办企业

就像在今天的秘鲁一样，在重商主义时代的欧洲，所有从商者都渴望获得正规的企业名分，企业经营者需要从国王或政府那里，获得明确的授权，而在英国，在特权的授予方面，国王会给予他们一种“特许状”。

“不管经营者采取怎样的经营活动形式，他们都有可能从政府那里获得特许状。它是一系列权利和特权的综合，它能够反映出政

府和商人之间达成的交易。商人公开地与统治者进行谈判，争取从政府那里得到官方支持。他们的目的很明确：他们想成为某个新增的贸易领域的领袖，获得一个地区的垄断权，以及进入某个行业的控制权，借此获得更多利益；他们需要获得把零售业者排除在外的权利。他们要为建立某个商业组织而游说当权人物。从政府的角度来说，它可以借此得到相关的利益，因为战争和通货膨胀使政府财力匮乏，政府也由此捞取到大量的物质来源，尤其是可以作为贷款的现金。”（D. C. 科尔曼《英国的经济》）

这样一来，能够经营企业的人，只是那些与政府有密切关系的个人和组织。他们给国王或政府业已协商好的回报，以获得合法经营公司的特权。这些公司和企业就像是奶牛，他们为政府提供所需要的资金，以实现他们自己的权利目标。政府经常按特许权约定的数额收税，还要求成为公司和企业的股东，由此获得更多的资金和利益。通过这种方式，重商主义政府等于是间接地对消费者征税。

有时候，政府也会建立起自己的企业，以便满足他们的需要或权力集团的需要。例如，18 世纪的西班牙，曾建立起一系列“皇家生产企业”，采取的是法国的柯尔贝尔（1619 – 1683，法国路易十四时期财政大臣，兴办工商业，扩大国家贸易，致力于建立法国经济霸权）的经营模式。这些皇家工厂是现代国有公司的前身，分为两种类型：一种是生产国防需物品，比如军用设备；另一种是生产奢侈品，比如挂毯、玻璃器具、各种瓷器等。大部分工厂和企业都是低效率的，总是处于亏损状态，到了 18 世纪末期和 19 世纪早期，它们就陆续消失了。

后来，又出现了另一种建立公司和企业的法律途径，而且它对于企业所有者相当有利。例如，在 17 世纪，英国政府给予某些公民建立“合法实体”的特权，“合法实体”的成员和其他人相比，更容易获得某些资源。这是一种私人化的联合组织，它们有着比普通人多得多的权利，以至在英国，任何公民未经国王或者政府授权就建立起这种联合组织，将会遭到起诉和处罚。后来，英国人开始建立起各种团体（它们甚至没有获得任何授权），以便获得和管理国家资源，英国政府把这种情形，视为对它的权威和既定秩序的侵犯。1720 年，政府颁布了“泡沫

法案”，法案公开宣称其目的是“管理私人企业”，但它的真正目的，只是帮助国有大公司的发展，并限制小公司在获得更多资本方面获得更大的竞争力。

在西班牙，法院和警察被用来阻止“不正当竞争”，采取的方式就是通过法律和暴力。特权所有者有时利用法律，去惩罚那些试图侵犯他们垄断权的人。根据经济学家拉鲁加提供的资料，1684 年，帕斯特拉纳地区的居民模仿外国工厂，建立起一家生产各种丝带的工厂。起初很顺利，到了 1690 年，附近的恩西纳城镇的居民，也照着他们的样子建立起丝带工厂，这使帕斯特拉纳的居民非常愤慨，因为他们在这一领域享有绝对的特权，并且有了 12 家联盟企业。经过长时期争吵之后，帕斯特拉纳的居民拿起武器，袭击了恩西纳，抢走了工厂的机床和器具，并强行把工人掳回到他们自己的城市，像对待战犯一样对待他们。

大多数历史学家都认为，对社会生产和经营进行调节和控制，可以满足有影响力的商业阶级的利益，也能够满足政府自身的需要。政府经过亲手挑选，与某些有名气的、经营范围清晰的商人建立关系和交易，使它很容易获得需要的收入，使国库更加充实，并实现既定政策。政府能够代表特定商人和企业的利益，对他们的经营进行干涉，给予适当的补贴。例如，用于国防或与国家利益有关的某些特定的经营活动，都需要得到政府的资助，以便使企业自身成长。与此同时，企业也要满足政府的需要，让政府有清晰而明确的税收来源。而对于数量庞大的小企业者或农业生产者经营的企业，政府就很难控制，也很难集中收税。政府没有专业知识和经验，不懂市场经济的运行机制，也不知道如何与广大的创业者阶级打交道，而重商主义对于权力阶级和政府都有好处，它可以满足权利阶级的目标，同时也能满足政府的财政需要。

法律体制的过度干涉

正如今天的秘鲁，在其他重商主义国家当中，法律体制的干涉无所不在，甚至到了泛滥的地步。根据 17 世纪英国统计学家格里高利·金的说法，与法律打交道是如此重要，以至在1688 年，大约有3%的英国

民众都成了律师。有关经营活动的法律法规，变得越发复杂和细微，外加需要有更多的技术性规定，去保护某些企业和公司，所以，实施法律法规的机构，在重商主义国家数量惊人。政府使用详细而精确的法律规定，达到再分配的目的和具有歧视性的目标。伴随着重商主义的进一步发展，以及它带来的相应的变化，政府的这种手段开始失去效力。城市数量的增加，国际贸易的扩张，生产技术的进步，对特权阶层造成了猛烈冲击。为了保护他们的垄断权，并且确保稳定的劳动力来源，英国政府对于新生产方式的引入进行限制，例如，1623 年，英国枢密院通过法令，将一种生产针的机器全部拆毁，用这种机器生产的针，也被一并销毁。

英国还通过法律，确保垄断企业所生产的商品，可以得到广泛销售。1571 年，英国还颁布了一项规定：星期天，所有公民都要戴一种用英国羊毛做成的帽子。1662 年，又发布了一项规定：死者下葬时，要穿上英国的羊毛纺织品，这种规定在 1666 年、1678 年和 1680 年，得到了法律机构进一步的确认。

在法国路易十四时代，财政部长柯尔贝尔把 1666 ~ 1730 年之间，有关生产和经营的规定汇集起来，编成了一部四卷本法典，总计 2200 页，还有三卷增补本。它们覆盖了经济活动的各个方面，例如，有关纺织品生产的规定，就有 51 项条款，而关于纺织品漂染的规章制度有三类，分别由 317 项、62 项和 98 项条款构成。1737 年，对于里昂纺织品企业的规定条款，达到了 208 项以上。

后来，重商主义的法律规定，逐渐有别于早期规定，它们不再是由国王下达命令，而是享有特权的经济阶层或商人彼此协商的结果。很难设想法国国王会清楚，里昂、巴黎和勃艮第等城市和地区，需要使用多少种针线去生产纺织品，为他们提供这种信息的，都是生产商。政府颁布相关法律规定的目的，本质上都是为了防止竞争者进入市场。17 世纪和 18 世纪，这方面的规定颁布过多，管理过度，造成了一些负面效果，英国人开始放松对生产和经营的限制，而英国工人很快生产出一种印花棉布，它比传统棉布的价格要便宜得多。在 1686 ~ 1759 年期间，法国致力于保护他们的纺织品企业，通过了一系列法律，限制普通生产

者私自使用和生产类似的纺织品，到 18 世纪末期，这方面的法律归纳为两种法令，一共包括 80 项条款，还涉及其他行政方面的管理规定。

历史学家约瑟夫·雷德认为，管理过度的另一个原因，是重商主义政府决心阻止广大乡村农民涌入城市，以确保粮食生产，使所有居民都能有充足的食物。雷德和其他历史学家相信，政府控制价格，让农村居民继续留在农村，还有另一个更重要的原因，就是为了使贫苦农民有一定的满足感，而且在地理区域上处于分散状态，这样，就可以巩固国家的权力，进行更有效的控制。

政府管理过度的第三个原因，来自政府把国家财富和资源实行再分配的愿望。国王在商品匮乏时期，会建立价格的最高限度，而在商品充足时期，又建立起价格的最低限度，这样一来，那些数量稀少的商品，居民也能购买得起，而销售货源充足的商品，经营者也能有利可图。例如，当小麦大幅度减产，而价格趋于上涨时，政府采取的传统的做法，就是对面包之类的食品规定最高价格。尽管把价格保持在相对较低的水准是必要的，但就长期看来，规定最高价格，并不能帮助那些贫苦人，而且会使得生产者减少粮食生产，所以，最终只能使面包价格持续上涨，人们只能到黑市上以较高的价格买到面包，或者被迫站在等待分配救济食物的队伍中，按照法定价格获得面包。

无所不在的官僚主义现象

就像在今天的秘鲁一样，那些重商主义官僚，实际上增加而不是减少了一般经营者的经营成本。法国路易十四政府（1661～1715 年）设置了一种“企业监察官”，这种官衔唯一的职能，就是监督公司和企业对政府管理规定的履行情况。16 世纪欧洲城市（尤其是省会城市）的发展，可谓非常迅猛，雷德和其他历史学家认为，这是因为那些城市得到了更多的优先权，企业经营者和政府进行了大量协商和谈判，当然，也是因为那里居住着更多的官僚主义者。

官僚主义现象跟着越来越严重。重商主义政府的目的，是依据它的财政和政治利益，对权利和财富实行再分配，所以，对于不同的经济活

动和经济代理人，它会采取不同的态度：鼓励、打击、阻止，它可以自行决定，谁应该在经济活动中占主导地位。这种任务其实很艰巨，哪怕是对于国王而言，他们需要财务师和律师提供权威而详细的报告，而后者需要证实，他们的建议最有利于政府的实际需要。如果连一个银行家都根本不知道他们应改贷款给谁，我们就尤其可以想象，重商主义政府面临的那些实际问题。他们不知道，在诺大一个国家里，应该推动什么，应该限制什么。

重商主义官僚者对各种资源进行先期分配，发布相应的管理措施，实行各种税收和津贴政策。那些没有从中获益的阶层和组织，会寻找各种方式迫使政府关注自己，他们会使用各种投机手段，博得政府的欢心，这相应地促使政府发布更多的管理规定，修正之前做出的决定，同样，这也会产生更多的官僚主义者，他们要监督和管理各种规定的实施情况，要确保政府的决议得到遵守和执行。

这样一来，重商主义政府的行政管理手段，逐渐偏离了原本的目标，而是把无数的时间和精力，用在协调与工会、压力集团，以及各个经济领域的企业家的关系上，并要进行大量的磋商和谈判。

参与再分配的压力集团和行会

就像在秘鲁一样，在重商主义制度下的欧洲，最有权势的私营商能够联合起来，建立起参与再分配的压力集团，以及由中间人构成的伪官僚机构。这种伪官僚机构里有律师、会计师，还有其他专们从事公共关系的人，他们的主要任务，是向政府提供各种请愿和要求。有一种参与再分配的压力集团，由一系列行会结合而成。这是基本上由生产者构成的利益联合体，它们今天或许可被称为“卡特尔”（为协调生产价格、商品市场而组成的独立的商业组织联合体），他们的目的不是推动企业的技术进步，而是使用垄断权和政治权利，服务于他们自己的利益。他们限制其他行业组织和个人随意进入他们的经营领域，从事正规的合法化经营。他们还要尽可能限制竞争、规定价格、管理市场、确立企业的雇佣标准，如果有可能，他们甚至会同中间人一道，控制政府实施的经

济政策。

秘鲁，是一个重商主义国家吗？

就像我们已经介绍过的那样，在重商主义的欧洲的政治体制，与秘鲁的再分配的法律体制之间，有着相当大的相似性，在某种程度上，它们都具有如下特征：它们的立法带有独裁主义性质；政府都要直接进行经济干预；公民的生产和经营，要受到政府强行的、过度的甚至是恶性的管理和控制；与政府没有密切关系的人，难以进入甚至根本无法进入企业，从事正规的合法化经营；还有，在官僚主义制度下，政府各部们办事效率极其低下；有些企业和组织不得不联合起来，建立起参与再分配的压力集团，以及各种形式的、规模庞大的利益联合体。

此时，我们或许可以做出结论：秘鲁的法律体制，其实是以重商主义为主体的制度，它和现代市场经济没有任何关系。传统的右派支持者，总是混淆这两种制度的本质特征。他们想使自己代表的商业阶层变得合理化，以便赢得西方私营企业追随者的支持和同情。然而，这些一味追求西方模式的人没有意识到，拉丁美洲的经济，更多的是由政治控制而非由市场控制。传统的左派也混淆了这两种体制，他们认为，尽管私有企业模式在生产经营中，一度占据过主导地位，但是，国家所需要的发展并未实现，这证明资本主义遭遇了失败，秘鲁需要的其实是集体主义模式。这两种派别共同认可的一个结论是：仅仅依靠正规的私营企业而获得发展，是难以实现的，在秘鲁，重商主义制度完全不合时宜。不过他们都没有想到，不管是个体、私营还是国营，它们的生产和经营状况，都取决于国家法律体制的状况，在市场经济制度与重商主义制度当中，生产者和经营者在创业动力上的显著差异，也会带来截然不同的结果。

确切地说，这两种制度，会产生不同的企业创造力。在市场经济中，经营者创造的能力，可以得到鼓励和提升，因为占主导的是市场竞争，而非特权之争；在重商主义经济中，赢得特权，并使法律完全为自己服务的能力最为重要，因为决定性的因素，乃是政府的管理和控制。在市场经济中，消费者可以得到最充分、最完善的服务；在重商主义经

济中，官僚主义者和压力集团，才能够得到最好的服务，而且宁愿牺牲社会其他阶层的利益。在竞争性的市场经济中，企业经营者必须满足消费者的需要，而消费者感兴趣的，只是产品的质量、价格，以及如何方便地购买，他们并不关心生产者的性质；在重商主义环境中，为了赢得政府的支持，企业家的精明和社交才是关键因素，因为只有这样，才能从政府那里，赢得有利于自己的法律和政策。让产品在质量和价格上赢得口碑固然很重要，要想达到目的，就要从政府那里获得好处，或者给予官员贿赂。

在重商主义经济中，企业家和工人要花无数时间，与政界打交道；要不停地投诉；要溜须拍马；要进行大量协商和谈判；所有的人都必须排着队，去见那些官僚主义者；要雇用更多的律师和更多的中间人；要时时和媒体打交道。政府也必须雇用更多的官员，进行大量的研究和调查，与企业方面的人频繁交往，并且判定政府决策的准确性，正因为如此，在重商主义经济中，许多经商者都曾在官僚机构工作过。这对于经济发展而言，实在是一种不光彩的现象，因为和真正的企业工人不同，那些官僚和说客，并不是真正而务实地努力，促进生产并增加投资。

或许这两种制度最大的差别，在于进入市场的难易程度。在市场经济中，任何人都能够进入市场，进行生产、经营和分配，并且得到政府授权，而不会受到第三方干涉；在重商主义经济中，进入市场的机会相当有限，几乎在所有的领域，都需要得到某种特许权利，需要从有特权的私营机构，或者把守着管理和监督大们的市政当局那里，得到相应的支持和帮助。然而事实上，要想经营一家企业并使之正常运转，至少要花上 289 天时间与官僚打交道，以便完成文牍主义的审批程序；要花上 7 年时间，才能够真正建立起一座房屋，所有这些，都是重商主义设置的障碍，目的就是阻止更多的人进入市场。

正如我们将要在后面看到的那样，只有清除或克服重商主义体制的各种障碍，才能够使西方现代市场经济发挥作用。欧洲的重商主义经济成本很高，它必须养活一大批没有生产力的官僚主义者，以及那些借助于法律，把国家政策和议案玩弄于股掌之间的律师。他们控制国家资源和财富的再分配，并且攫取政府的一切法律和经济特权，满足少数企业

经营者和压力集团的利益。西欧的重商主义经济和市场经济相比，创造的财富显然要少得多，因为在重商主义制度下，官员、律师和商人，他们在经济方面的创造能力，均被严重地制约和限制。尽管由于重商主义赋予的特权，使某些获得资助的企业好像更具发展潜力，甚至比他们在市场经济环境下成长得更快，然而，对于国家经济的整体发展而言，他们的成长只会带来负面影响，因为他们的产品和利润，是通过非经济手段而得到的，而且他们的成功，促使其他阶层也试图得到同样的好处，他们一概通过捞取权利，得到政府的垂青和资助，而不是真正意义上的创造财富。

重商主义的衰落和非正规创业者的兴起

由于重商主义自身的低效率，它在欧洲逐渐地消失了。由权利和资源分配而产生的局部利益，以及出于再分配（而非为了改善生产）的目的而大量使用资源，降低了国家的整体收入。在这种情况下，重商主义国家不仅变得贫困起来，也使得民众之间产生对立和冲突，由此削弱了社会结构和凝聚力，再加上社会自身的发展和人民发动的革命，欧洲的重商主义制度逐渐退出了历史舞台。

我们认为，秘鲁的重商主义制度，正在经历欧洲重商主义制度在18 世纪末到 20 世纪初经历的衰落过程，因为二者具有许多共同特征。从这个角度说，我们有必要去了解在欧洲各国，重商主义制度早期的衰落，以及它经历的具体过程（不管这种过程是自发的，还是历经某种暴力形式），这会使我们更清楚地预见到秘鲁的未来。

根据我们了解的情况，可以做出这样的结论：欧洲重商主义制度的衰落，与农民大面积涌向城市有关。移民的出现，主要是因为农村的贫困，另外人们开始意识到，只有在城市，他们才能够与权力机构建立联系，而只有权力机构，才能够对国家的财富和资源实行再分配；只有在城市，企业化行为才能受到更多的保护。

那时的欧洲，就像现在的秘鲁一样：政治制度僵化、行政手续复杂，产生了许多障碍和混乱现象。这使得正规私营企业和城市公共企

业，均无法创造出更多的就业机会，去吸收不断涌入的农民。非正规创业者开始在欧洲繁衍，大量的小商小贩侵占了街道，非法生产的商品和走私商品占据了市场，非正规的郊区建筑，在城市边缘地带发展起来。市政当局对非正规创业者的迫害，造成了后者的边缘化和不满情绪，暴力活动此起彼伏。那时候的欧洲，就像今天的秘鲁：随着非正规经济的发展，大量税收负担逐渐落到正规经营者头上，他们没有别的选择，只能从非正规创业者那里购买大量产品，来减少自己的成本和税收，这也使得公共预算的赤字越来越大。最终，不管是非正规创业者还是正规经营者，他们都不再遵守法律，这使得政治结构更不稳定，违法现象屡见不鲜，大大削弱了重商主义国家的权威性和合法性。

随着欧洲国家的正规企业进入停滞状态，非正规活动越来越普及，重商主义制度开始衰落，不少欧洲人开始移居，进入那些进行过成功改革的地区和国家，而那些没有选择移民或没有机会移民的人，有的进入非正规行业，有的参加了具有颠覆性的暴力运动。正规企业商人变得越发脆弱，而各种行会和参与再分配的压力集团的力量逐渐削弱。为了对付这种危机，政府采取的措施就是诉诸法律，对违法者进行迫害，并由此颁布了更多的法律和规定，进一步阻碍了社会的发展。贿赂政府官员的情况越来越多，而政府焦头烂额，根本意识不到问题的本质。为了减少危机，他们提供救济品、分配粮食、组织公共流动厨房，救济贫民和灾民，尽可能让农民留在农村或者返回农村。他们的努力没有取得效果，社会不安定因素仍然很多，在城市地区，穷人和富人的差距越来越大，犯罪率不断提升，暴力活动猖獗，政府最终失去了权威性和影响力，这注定了欧洲重商主义制度的灭亡，取而代之的，只能是市场经济或者共产主义集体所有制。

欧洲重商主义衰落的原因以及特征，与今天的秘鲁有某些相似点，因此，我们有必要深入探讨。

向城市移民

迪乌列斯、科尔曼、科拉彭、赫克歇等众多学者，都把欧洲重商主

义灭亡的原因，与大量移民涌入城市联系起来；另外，他们也考虑到了其他因素，譬如，由于各种瘟疫下降而使人口数量增长，重商主义无法适应这种情况；最后一点，就是和城市居民的收入相比，农村居民的收入很低。

在 17 世纪和 18 世纪，法国政府对企业严格控制，实行高额征税，并资助公共工程建设，城市里的工人可以获得高收入，因为他们要完成国家兴建的各种工程项目。事实上，负责修建宫殿和公共建筑的人只是少数，只有那些被雇用者才能够得到高收入。由于城市里的这种工资相对较高，而在农村，各种直接和间接税让人不堪重负，不少农民就移民到城市，尤其是来到巴黎。而在 19 世纪后半期，企业获得的津贴使企业迅速发展，再加上农村的贫穷，促使涌入城市的人口越来越多。

在英国，最初的移民浪潮开始得相对较早，时间是在 17 世纪。移民浪潮规模之大，分布之广，致使英国在 1662 年颁布了定居法案，对移民浪潮进行限制，城市里的治安官，有权命令移民返回他们在农村的老家。1697 年，面对势不可当的移民状况，政府又通过了一项法律规定：移民只有从政府部们获得一种定居证以后，才能够在新的地方安居下来。另外，还通过其他方式限制移民，比如，那些穷人和退休的人，只有返回到他们贫穷而落后的家园，才能够得到政府的帮助，但所有这些措施都未奏效。

非正规状态的产生

进入城市的移民很快发现，他们并没有充分的工作机会，法律法规的种种限制，使他们在扩大经营活动方面步履维艰，他们难以获得各种经营许可证。这种情形，也限制了正规企业的发展，进而限制了他们提供给劳动者的工作机会。大多数移民起初都处于失业状态，有些开始从事家政服务，或者只是打零工。如今，在秘鲁钢铁企业和工厂周围的贫民区居民，与当初在欧洲重商主义城市的边缘地带，勉强定居下来的那些穷人，有着相当多的相似之处，他们都在等待机会进入行会或者被正规企业雇用，以便得到稳定的收入。实际上，只有与政府具有某种亲密

关系，才能够确保拥有稳定的收入。

那些没有找到正规工作的原始移民，以及后来的移民，都逐渐在居住地建立起各种作坊，他们从事的许多工作都不是正规而系统的，而是断续而零散的，正如科尔曼所说："许多工作都与直接加工业有关，除了双手以外，他们没有多少像样的设备和工具。"一开始，对于行会和系统之外的移民生产的产品，城市居民通常都抱着歧视的态度。在西班牙，有一种口语表达："eres un puñetero"或"vete a hacer puñetas"，意思是"去你的"、"滚一边儿去"，这显然是带有污蔑性的说法。"puñetero"和"puñetas"，由"puños"（袖口花边或袖口装饰）转化而来，意思是非正规创业者在小型工厂里，专们为别人制造和加工衬衫袖口，这是一种低下的、不光彩的行业，这种习惯性的表达，至今仍在使用。

由于游离于法律之外去谋求生存和发展，才是唯一可行的方式，非正规经营活动还是如雨后春笋般，迅速地发展起来。经济学家赫克歇引用了1762年奥利弗·高德史密斯（英国小说家）的一段评论："在英国，很少有人违背法律而没有受到惩罚……只有那些贪赃枉法和唯利是图的人，才会动用法律，对那些非正规经营者进行处罚"。赫克歇还援引了法国的两项法令（分别于1687年和1693年颁布），法令承认，很多生产规定未被遵守的一个原因是：那些工人基本上都是文盲，实际上，他们甚至不能履行纺织企业最基本的法律规定。不过，尽管工人不知道如何阅读和书写，他们的工作仍旧是高效率的。亚当·斯密写道："如果你想让工作顺利进行，就应该到郊区去（非正规定居地），那里的工人没有任何特权，他们唯一拥有的，就是他们做人的原则（声望和信用）。接下来，你要尽可能把他们的产品走私到城市里（不被市政当局所察觉）。"

在市政当局和这些小企业者之间，经常发生冲突，那个时期的法律法规的前言，经常提到不遵守法律和规定的情况。根据赫克歇的叙述，1700年，从印度进口印花棉布，是被英国政府禁止的，这是为了保护英国羊毛经营商的利益。尽管遭到政府的禁令，有进取心的英国生产商，仍旧继续生产这种棉布，他们总是竭力去寻找法律上的例外情况和

各种漏洞。避免这种印花棉布纺织品遭到查禁的一种方法，就是使用一种粗斜条棉布——这是一种用亚麻材料的经纱做成的英国棉布，这样，非正规创业者就逐渐获得机会，建立起自己的企业，也使原有的正规企业不得不做出改变，甚至陷入破产境地。在西班牙，非正规创业者也经常遭到迫害和惩罚。1549 年，皇帝查尔斯一世颁布了一系列法律规定，在 25 种限制性的法律条文中，有一种惩罚措施，是用剪刀剪掉一种纺织品的全部镶边，这样，除非经营者告诉购买者，为什么检察官毁坏了这些织物，不然，他们就难以把织物销售出去。

在政府和非正规创业者之间的冲突，并没有导致违法情形的中止。国家的压迫非常激烈，至少在法国，到了相当残酷的地步。在 18 世纪的纺织领域，对于新的生产者和新的商品准入资格的限制，可说是规模空前且极为严厉。法律禁止法国人生产、进口和销售印花棉布，惩罚的范围也从服苦役、蹲监牢直到判处死刑。不过，非正规创业者并没有被吓倒。赫克歇做出了估算，大约超过 16 000 个走私者和秘密生产商，被法国政府判处死刑，罪名就是进行了非法生产以及进口印花棉布，至于被判服苦役或以其他方式被处罚的人，更是不计其数。赫克歇提到了在法国北部城市瓦朗西安的一次残暴的处罚事件：77 个非正规经营者被判处绞刑，58 人被送到轮式刑车（中世纪时的一种刑罚装置）上进行折磨，631 人被迫服苦役，1 人被流放，总之，没有任何人得到幸免。

经济学家埃克伦德和托里森认为，当权部们如此残忍地迫害和惩罚那些非正规经营者，不只是为了保护业已建立的企业，也缘于多种色彩的印花棉布，使得政府的征税更加难以进行。识别单一色彩纺织品生产商比较容易，也更容易调查他们是否完全缴税，不过，由于新的印花技术的出现，棉布可以以多种色彩生产出来，市政当局更加难以确定它们的来源。过分关心财政收入，是重商主义的一个重要特征。

在很大程度上，政府要依赖行会帮助他们执法，去调查和确认那些违法者，却没有调整法律规定，使之适应非正规创业者的需要，而是使法律变得更加严格和不近人情。许多想进入非正规企业，或想在正规企业继续发展的移民，被迫转移到郊区地带，也就是当时的非正规定居地。1563 年，英国颁布《技师和手工业者条例》，对从业者的最高工资

做出了限制（而在以往，最高工资是根据某些基本生活必需品的价格，每年做出相应的调整）。在这种情况下，许多非正规创业者转移到市郊，或者建立起新的郊区（即非正规定居地），在那里，政府的监督不那么严格，各种管理规定相对松弛，甚至完全不适用。在城市外围建立公司和企业，非正规创业者就得以摆脱行会控制，因为行会权限仅限于市区范围。

在一段时间以后，非正规创业者之间的竞争不断升级，正规企业所有者没有别的选择，只能把一部分生产任务转包给郊区的工厂，这缩小了计税基数，使税率进一步上扬，进而增加了失业和混乱局面，更多的人转移到郊区地带，非正规经营者获得的转包合同，也越来越多。随着非正规创业者数量激增，行会的力量开始削弱。某些非正规创业者，通过政治压力和贿赂等手段，逐渐获得了进入正规企业的权利。

行会也进行了回击。在英国都铎王朝时期（1485～1603），政府颁布了大量法律，禁止在郊区建立非正规工厂和各种服务设施。由于非正规创业者数量越来越多，也越来越善于逃避政府的监察，行会通过政府对抗非正规创业者的努力无果而终。根据历史学家的记载，在英国东部城市诺里奇，帽子和床单生产者行会经历了多次失败，他们举行过时间长、规模大的宣传和抗议活动，却仍无法巩固某些产品的独家生产权利。

欧洲不少政府发生的情形，类似于今天的秘鲁政府：随着非正规经营状态的发展，政府的干涉范围和干涉力度开始逐渐减弱。在英国，从重商主义经济过渡到市场经济，是相当平静的过程。政府颁布了新的法律，给予农村和郊区企业正式授权。在一段时间以后，政府不得不承认：在许多郊区和城镇建立起企业，只是为了逃避政府和行会的控制。在瑞典，国王古斯塔夫斯·阿道弗斯建立起一系列城市和城镇，以便预先解决非正规创业者的实际问题，这就使他们进入了合法的经济体系。

重商主义制度遭到冲击，欧洲政府控制非正规经营活动的努力，也相继遭到失败。在英国，在那些没有行会或法律限制的地区，新的企业不断发展，政府被迫做出了更大的让步。而且，英国的棉花纺织品企业日渐繁荣和壮大，因为和羊毛纺织品企业相比，对于前者的法律限制更

加宽松和自由。在郊区的那些非正规定居者，和重商主义制度所控制的城市居民相比，他们在经商能力上也有着显著差异。1588 年，英国女王伊丽莎白一世时期的国务大臣塞西尔勋爵的一份报告，这样描述一个新建立的非正规定居地——哈利法克斯的定居者：

> 在应对政府的政策以及从事商业方面，他们比其他人更加出色，因为他们善于使用自己的居住地，从事最擅长的手艺和技术。尽管他们态度蛮横、不服管教、妄自尊大，但是他们在智慧和创造财富方面，要远远超过其他人。如果他们听到一种对生产和经营更有利的新的方法和手段，他们就会把过去的方式扔到一旁。他们更愿意采用新技术，而不是遵循古老的规则……他们对于新技术和新发明，有一种天然的热情，而且有着坚韧不拔的创业精神。

在当时，非正规定居者不仅在城市附近建立起新的乡镇，而且在城市内部建房盖屋。在德国，要想获得法律许可的建筑权，必须通过一项严格的考试。尽管如此，根据经济学家克拉彭的记述："在所有的城市辖区，都建起了大量房屋，尽管房屋主人均未得到合法建筑权。"移民还把非正规贸易带入城市，科尔曼在著作中写到，1660 年英国王朝复辟以后的几十年，某些传统和守旧分子始终在大肆抱怨，城市商贩（包括沿街叫卖的小贩）的数量越来越多，各家商店前面景象混乱，经常发生骚乱事件，许多小城市也出现了大量商店。正规从业者曾试图驱逐这些新来的移民，最终皆以失败收场。在巴黎，裁缝和二手服装经营商之间在法律上的冲突和较量，持续了 300 多年，到法国大革命时期亦未停止。

就这样，非正规创业者开始撼动重商主义制度的根基。他们极具竞争性和进取精神，他们把市政当局看成是他们的敌人。政府宣布非正规经营活动为非法，并对他们进行迫害而不是接纳他们。在这样的国家里，经济和社会进步大大滞后，骚乱和暴动持续升级，这方面最典型的例子，就是法国革命和俄国革命。

行会势力的削弱

非正规经营活动的增长，无疑削弱了重商主义制度下的行会，而行

会的主要作用，就是控制进入正规企业的规模和数量。科尔曼把行会势力下降的原因，归结为“劳动力数量增长，需求模式改变，贸易范围扩大，新的企业成长壮大，按照新的生产和经营模式而组建的乡村企业数量激增”。在那些从重商主义体制和平过渡到市场经济的国家，政府不再给予行会垄断权利，因为政府意识到，允许非正规移民进入城市并从事各种经营活动，是解决失业问题的一条途径，而在当时，几乎没有任何行会接纳那些非正规创业者。在英国，重商主义呈现衰弱趋势，政治上也出现了不稳定性，申请加入行会的人越来越少，这种情形，也使得政府大幅度改变了商业和贸易的经营方式。

腐败现象

就像行会一样，官僚主义制度也开始衰落。尽管当初，在欧洲经济出现长期增长之后，才引入了重商主义制度，但它实行的过度管理和控制政策，意味着它终归要出现许多腐败现象。18 世纪末期，重商主义制度的整套体系都遭到削弱，在某些环节甚至完全被腐蚀。赫克歇提到过 1692 年的一项法令，该法令陈述了这样的事实：在当时的许多地方，监察官到生产地区视察，目的只是为了征收他们与协会达成的应缴费用，却根本没有去检查产品的质量。几乎所有的生产监察官（他们属于行会或由政府任命），经常被指控收受贿赂，玩忽职守，而这种局面，完全是公民普遍对法律缺少尊重和重视造成的。

雷德告诉我们，17 世纪末，英国议会有权批准建立公司和企业，但他们也会收取贿赂作为回报。就像我们前面提到的，奥利弗·高德史密斯说过，18 世纪中期，只有贪赃枉法和唯利是图的人，才会强行实施某些法律规定。在英国郊区，尽管治安官有行政管理权，然而，他们根本不想按照法律规定进行严格管理，这使得在城市起草的法律对于郊区居民而言成了一纸空文，所以，1601 年，英国下议院的一个议员把治安官描述为“一群无所事事的胆小鬼，他们随意对待整套法律，完全不当一回事”。在当时，就像在今天的秘鲁一样，政府官员把他们在法律上的失败，归咎为执法力度不够，而非法律本身的糟糕性。1577 年

的一本法规手册是这样陈述的："正因为如此，我们认为从来都不缺少好的法律，缺少的只是法律的执行。"谈到重商主义的崩溃，约瑟夫·雷德认为，这首先在于重商主义自身的腐朽性，已经渗透到法律和政治的各个角落。而且，在重商主义制度下，国家公民分为两部分，一部分能够超越这种制度，甚至凌驾于这种制度之上，而另一部分则受其压制和折磨，于是，就不可避免地出现了这样的结果：某些人会踊跃地对抗法律，而另外一些人因法律而经受损失，这种制度在这两种人当中，都会失去权威性和影响力。

动荡不安和暴力活动

重商主义制度在欧洲，引起了动荡不安和暴力活动，它的法律体系不再适合更加复杂、不断变化的城市现实。重商主义体系的僵化和呆板，剥夺了移民在经济方面创造性的潜力，使他们难以改变个人生活。另外，不安和动荡的局面，还来自其他原因：移民不断涌入，适应城市生活极为艰难，人口过于拥挤，以及移民带来的疾病，所有这些都加剧了动荡局面。科尔曼分析说，早在 16 世纪，英国议会中就出现了抱怨的声音，那就是城市里"乞丐激增"，"无赖、流浪汉和小偷"在城市的数量越来越多。

管理过度，也是动荡不安的根源之一。政府的管理和干涉越多，出现违法乱纪的局面就越多，相应地，对于违法者的起诉和惩罚也就越多。各种诉讼案件堆积如山，走私、偷渡和假冒伪劣无处不在，政府一味使用暴力进行压制。科尔曼在《英国的经济》一书中写道："事实上，那是一个充满暴力的时代。为了实现各自的经济目标，经常需要动用暴力手段。"譬如，街道上充斥着无休止的暴力和打斗事件，各种意识形态和党派之争，很容易被激发出来，大多数人看不到希望，只有一小部分人能够走在前面，他们通常采用各种投机手段，为自己的生存创造条件。

由于政府控制了一切，人们把希望都寄托在政府的行动上面，这就导致了重商主义制度下的一种典型状态：如果工资增长速度比食物价格

增长得更快，商人就会要求政府采取措施，规定工资的最高限度。如果食品价格增长速度比工资更快，工人们就会要求确保最低工资水平，并对食品规定价格最高限度。商品价格、收入和工资，都是由政治决策和法律手段确定的，这极大地妨碍了工农业生产以及就业，不管是最低工资还是最高工资，都不能解决物品数量有限、供应不足、食物短缺和广泛失业的问题。

随着危机和动荡的出现，那些拥有更多资本与自信的人，都选择了永久移居国外或参加革命运动。在重商主义盛行的年代，许多意大利人、西班牙人、法国人和其他欧洲人，都移民到其他国家，以便寻求更好的前景。在法国，对于胡根诺教派（16～17 世纪法国的新教派）以及对纺织品领域非正规从业者的迫害，使许多企业家和有经验的工人选择了永久移民，他们主要移民到英国和荷兰，在那里，他们以及他们的雇主，可以获得更好的创业机会和发展天地。

早在 1680 年，某种宿命论一度甚嚣尘上，即任何创业者都不可能在经济上取得飞跃。科尔曼这样写道："大多数贫穷的生产者相信，他们创造的价值，永远不会超过 10 个英镑……既然如此，假如每周工作 3 天，就足以维持正常生活，那么他们从来就不会工作 4 天。"

政府提供救济

涌入城市的移民越来越多，不安和动荡越来越明显，政府惊慌失措，他们试图保持局面稳定，开始在穷人当中分发食物，主要是牛奶、面包和菜汤，并且试图说服他们返回农村。英国政府在 1662 年、1685 年和 1693 年，分别通过了一系列法律规定，为居民得到救济设定了一种前提条件：只有定居在他们的出生地，或者在世代居住过的地方，他们才能够得到救济，政府这样做的目的，就是为了阻止人们到城市寻找工作机会。这种方式没有起到任何作用，移民仍继续涌向城市。1834 年，政府又通过了一项"穷人法案"，法案规定：在城市里的乞丐和流浪汉，只有回到农村的出生地，才能够得到政府发放的救济品。

这种方法也没有成功，这在很大程度上，是因为失业情况越发严重，而那些负责为穷人发放救济品的官僚贪污腐败，根本起不到救济平民的作用，而移民也采取各种方式返回城市。不过，这种只为那些留在农村地区的居民提供帮助的法律，终归使得某些家庭以及意志不坚定的人打消了移民念头，只有那些年轻的、尚未成家的人，仍继续到城市寻找机会。实际上，那些进入城市，并最终在城市立足的人，都是强壮的、有着吃苦耐劳精神的移民，他们最终成了成功的企业家，或者成为暴力革命的参与者。

重商主义的崩溃

19 世纪末到 20 世纪初，在西欧大多数国家，重商主义都走到了它的末日，因为这种体系与实际需要背道而驰，它无法应付日渐复杂、逐步走向城市化的社会不断发展的需要。重商主义经济最终陷入停滞不前的局面，社会精英分子和少数精明的企业家，为了满足自己的需要，总是利用政府的规章制度，竭力对抗新的生产方式，而有可能进行大规模生产的人，却逐渐失去了创造的激情，法律让他们寸步难行。各种税收和限制性的法律规定，使正规企业逐渐陷入停滞，非正规创业者则公开对抗法律，并因自己被推到社会边缘而越发不满。这种局面，致使社会生产结构变得僵化，重商主义陷入崩溃的地步。移民逐步设置定居地，把城市慢慢包围，街道被商贩、乞丐、小偷所侵占，市场被非正规创业者走私或非法生产的产品所占据，城市充满各种暴力活动。

尽管在各个国家，重商主义特征及其衰落的背景都很相似，产生的结果却未必一致。通常说来，有的重商主义国家，能及时地从坏的法律过渡到好的法律，由此更快地获得平稳发展的局面，比起那些拒绝做出调整和改变的国家，前者在经济上的发展要快得多。那些及时对经济政策进行调整，使之符合大多数人需要的国家，能够使公民的创造性被激发出来。政府鼓励人力资源和物质资源的彼此依存性和专业化特征，为财产权的确立和建立企业创造更好的条件，尽可能减少管理过度造成的

障碍，人们在政策和立法上，开始拥有更多的发言权，市场经济迅速过渡到平稳、快速的发展局面，暴力被减少到最低限度，人们享有的福利越来越多。

好的法律能够做出承诺，并给予公民在政治、经济和社会方面的自由权利，这就鼓励了市场竞争，使人们能够发挥潜力，通过多种途径创造社会价值，并且控制资源和财富被滥用的局面，官僚主义者滥用权力的现象减少。法律体制摆脱了政治的影响和控制，也削弱了参与再分配的压力集团的力量，减少了腐败现象，使人们又恢复了信心。过去浪费在与文牍主义打交道上的时间，现在能够完全用在生产上面。法律制度适应了多元化的社会需要之后，人们可以着手进行创业，社会经济取得迅速发展，这样，公民重新获得归属感和成就感，政府减少了非正规经济活动的规模和范围，控制了暴力局面，消除了社会不稳定因素。

那些拒绝改变，坚守重商主义体制的国家，无法将法律制度进行调整，使之适应现实的需要，因此与人们的需求和愿望背道而驰。所有类似的国家，几乎都经受过暴力革命的洗礼，最终导致某些国家进行了必要的体制改革，某些国家发展成为极权主义，还有一些国家允许重商主义制度部分存在，却仍旧长时期对公民实行政治压迫，因而付出了不小的代价。

也许我们应该了解一下，重商主义溃败之后，都会产生哪些不同的现实局面，以便得到经验和启示。这些局面，大致可以分为两种类型：和平性质的和暴力性质的。英国属于前者，法国、西班牙和俄罗斯属于后者。在法国，最终建立起一种民主的、广泛创业的制度；西班牙曾进行过压迫，也曾给予人们自由权利，最终保留了一种半重商主义制度的局面，这种情况维持了许多年；而在俄罗斯，重商主义制度使人们遭到压迫，而人们也纷纷进行对抗，最终导致了一种极权主义制度，所有这些都有一个共同特征：在国家法律制度与经济和社会生活之间，存在着一条巨大的鸿沟。我们需要了解的是，在法律和现实之间的差距，究竟达到了怎样的程度，这对于非正规经济活动有着哪些影响，由此进一步探究重商主义制度崩溃的根源。

英国：和平过渡的解决方案

英国过渡到市场经济之初，也同样经历过革命的洗礼，显而易见，在消除传统和特权过程中，没有遭遇任何暴力抵抗，通常不是一件容易的事。不过，英国的改革与发展，和我们将要讨论的其他三个国家相比，局面要更为平静一些。

总体而言，英国的改革是自发性的，不过，从 1640 ~ 1914 年，其发展经历了一种系统性的微调：它不是通过一场政治革命导致国家格局迅速变化，而是逐步采取了一系列措施，使政府的决定权逐渐过渡到人民手中。国家逐步消除了某些独裁主义特权，比如，带有滥用权力特征的资源分配、荒谬的管理、极端的特权、过度的控制，人们逐渐获得了非正规生产和经营的权利，所有的人均可享受到法律体制带来的好处。

在英国，一系列有益于自身发展的事件，推进了国家的和平变革。这些事件就包括从 17 世纪起，王室和议会之间的激烈竞争，竞争焦点主要围绕经济的控制权。对于某些领域的生产和经营，一方主张予以限制，而另一方却主张权利开放，甚至鼓励民众通过不同类型的法院争取个人权利，换言之，这意味着在一个法院失去的权利，可以从另一个法院赢回来。在不同级别和类型的法院之间，某些极具垄断性、限制性的法规要获得最终通过，是一件相当不容易的事情，所以，就使得某些压力集团很难像过去那样，轻易获得政府给予的某些特权。

英国国会试图同王室争夺收入来源，遂做出决定：国会也拥有批准公民建立公司或企业的特权，借此获得贷款和贿赂。在这种情况下，组建企业方面的各种限制有所放宽，19 世纪初期，人们可以通过多种方式，获得建立企业的权利。1825 年，英国国会取消“泡沫法案”；1833 年，国会授权所有公民（不仅仅是自由人）皆可在伦敦建立商铺，从事贸易；1832 年，英国公民无需获得一种特殊许可证，即可建立公司或企业从事经营；1844 年，公民只要进行登记，就可以从事贸易；1862 年，国会授权任何登记的公司，都可成为有限责任股份公司，这样，英国成为一个典型的、公民可广泛从事商业和经营的欧洲国家，从

那时起，在英国，工人的工资出现显著增长，而商品和服务价格持续下降，以至于到 19 世纪下半期，工人阶级的生活标准就增长了 100%。

就这样，由于国会对行政机构的特权不断攻击，外加法院之间的竞争，以及非正规创业者公开对抗重商主义政府的经济立法，某些垄断权失去了法律的保护，渐渐走向崩溃，到 19 世纪末期，几乎所有公民都可以获得财产权，以及从事商业经营的权利。重商主义法律日渐失去根基，人人都能接受的传统法律的力量迅速增强，公民可以通过法律获得自由权利，而且只要对他人没有伤害，他们也能获得个人财产权，免遭第三方的侵占。这种自由权利，意味着人们能够建立公司和企业，最大程度地发挥他们的才能，为自己获得利益。这种自由还意味着那些创造财富的人，能够享用劳动和投资的成果，而不必担心政府和官僚机构通过武断、独裁的法律体制，对其成果进行直接或间接的窃取和剥夺。

传统的法律和合同制度都得到了发展。重商主义性质的法律法规，已经失去了强制力，再加上各个法院之间激烈的竞争，阻碍了这些法律法规的实际应用，合同的分量和价值开始增加，尤其是在缺少其他证据的情况下，法院就可以按照合同进行判决。这样，英国人得到了更大的自由发展机会，他们可以获得个人财产权，可以签订合同，可以建立商业组织。英国的地形特征，对于重商主义制度的发展而言，也有着不利影响。英国地处海岛，对付海洋走私极为困难，这也使得英国企业被迫做出技术改进，以便变得更有竞争力。英国在地理位置上，与爱尔兰和苏格兰形成的竞争局面，也使后者完全能够拒绝执行英国法律，尤其是在对其自身不利的情况下。在农村地区，重商主义制度延续的时间也不可能太久，因为那里的居民根本不想去遵守重商主义的法律法规，因为它们仅仅对于城市的行会和垄断阶级有好处。最后一点，地方政府为了吸引更多企业进入本地区，所以彼此之间展开竞争，这种局面，对于任何垄断性的管理制度也同样不利。

随着经济摆脱政治的控制和影响，各种法律法规大幅度简化，人们获得更多的自由权利，而所有公民的精力和资产，更多地用于创业的努力，不安和动荡的局面跟着消失。政府反对派看到了这些变化，他们对于政府再分配政策的反对和抨击，也开始进一步升级。

法国：暴力革命的解决方案 I

和英国相对平静的发展过程不同，法国经历了极端化的暴力革命，才过渡到市场经济时代。法国革命打开了改革的大门，但是，法国经济的解放，并非伴随革命本身一同出现。法国经历了持续数十年的多次改革，才最终使公民实现了在经济和社会机会上的平等权利。尽管拿破仑没有完全击败重商主义制度，他还是使人们平等地享受到创业机会，而且，所有法国公民在法律上一律平等。19 世纪后半期，法国逐渐从重商主义制度过渡到市场体制。

雷德认为，在法国发生的暴力革命，与此前重商主义的压迫“是成正比”的，从这个角度来说，除了俄罗斯以外，没有任何欧洲国家，出现过类似法国的重商主义制度导致的极端状态，这种状态在 16 世纪、17 世纪和 18 世纪，尤其达到了惊人的程度。在法国，君主意志的影响以及法律的苛刻，为人民获得自由带来了相当大的阻力，对于非正规经营活动的压迫过于残忍，再加上缺少代表人民意愿的法律法规，使得法国的暴力革命很难避免。其他历史学家和经济学家认为，法国的法律和法规，并不比英国更加苛刻或更具有限制性，不过与英国和其他欧洲国家不同，法国警察的效率很高，再加上行政管理体制的严格，使得人们一旦违反重商主义法律，就要付出昂贵的代价。

到 18 世纪后期，法国的重商主义制度使国家变得更加穷困，人们失去了创业激情，而法律就像密不透风的大网，把人们牢牢束缚起来。他们对于数量较少，却高高在上的贵族阶层和资产阶级越来越仇恨。政府对于非正规创业者残酷压迫，经济上停滞的局面越来越突出，警察对于违法行为进行毫无人性的镇压，这些重商主义制度的典型特征，成了法国 1789 年发生革命的主要原因之一。赫克歇在《重商主义制度》一书中写道：“法国革命采取了务实的步骤，它具有强大的力量和速度……它消除了传统的法律体制根基，现存的政府机构被剥夺了特权和合法地位。”在革命者获得胜利以后，他们首先做的事情，就是取消所有特权，并着手清除重商主义法律体系。各种税收以及“对于生产者的

监督和管理政策……统统都被拍卖掉了”（《重商主义制度》）。

法国革命对于欧洲其他国家立刻产生了影响，其他国家的政府都试图避免同样的经历，他们从法国革命中吸取了教训，尽可能避免采取极端化政策，并且进行了相应的改革，逐渐采取了市场经济和民主政治措施。

西班牙：暴力革命的解决方案Ⅱ

就像其他欧洲国家一样，19 世纪的西班牙也进行了改革，最终形成了一种市场经济。不过，和大多数西欧国家不同，它的进步是缓慢的，因为它的成功经常被它的失败所抵消。在 1812～1898 年之间，西班牙通过并着手实施民主宪法，在此过程中，自由派和保守派之间进行了多次较量，前者支持经济的现代化，而后者顽固坚持重商主义制度。在当时，西班牙经济的现代化趋势，已经不可逆转，所以，具有新思想的现代派最终获得了胜利。

在伊莎贝尔二世成为女王后不久，行会和牧主公会（西班牙的同行业者自行组织起来的一种联络团体）在 1834 年和 1835 年相继取消，政府允许建立私营银行和有限责任公司，而经过调整，混乱的税收制度也变得有序起来。到 19 世纪末期，经过几次重大的改革，人人可以参与西班牙的经济活动。不过，在 19 世纪末期和 1959 年，随着西班牙相继失去在菲律宾、古巴和波多黎各的殖民地，经济的解放和自由过程，也一度陷入中断状态。暴力活动开始升级，政府实施压迫和独裁，带有重商主义性质的政策陆续出台。

第一次世界大战结束以后，重商主义得到了迅猛发展。在通过政变上台的普里·德里维拉独裁政府统治时期（1923～1929），重商主义的发展更是达到了顶峰，而君主立宪政体完全被取消。在这个时期，保护主义关税加强，由政府建立的企业迅速发展，而市场完全被垄断主义控制，一些大型国有公司开始建立。与此同时，压力集团得到了各种政治权利，并因为政府的眷顾而在经济上获益。面对重商主义的再次出现，以及它产生的必然的结果——经济极端不景气，社会主义者反对之声不

绝于耳，在这种情况下，西班牙有影响力的阶级和阶层，都把极端化的左派政府的政策视为严重的威胁，不过，他们并未通过正确手段解放他们的国家，而是通过右派政府的极端手段，对左派进行镇压，由此导致了西班牙国内战争（1936～1939）。

战争结束以后，具有特权的经济团体、传统主义者与政府官员、军队以及长枪党（西班牙佛朗哥时代的法西斯政党）结合起来，建立起一种新的国家体制，它采用范围广泛的干涉和控制政策，对西班牙经济进行强制性管理。在1940～1959年期间，出现了一种"新重商主义"，它结合了传统重商主义的特征以及"法西斯组合主义"（一种把整个社会纳入极权国家指挥下的各种组合的理论与实践）成分，一度非常猖獗，所有的人都团结起来，对抗市场经济和自由体制。他们坚信，社会需要重商主义政策，并采取自给自足的经济政策，以及强制性的企业化管理；他们使用干涉主义措施，对价格生产和对外贸易进行控制。

这种干涉，再次导致了强制性授权和许可证制度的出现，即任何人从事经济活动，都要得到市政当局的授权。要获得这种特许经营权，官僚主义者就要进行极为详细的、准入资格方面的考察和判定，这就为贿赂和腐败行为提供了土壤，也使政府官僚、公务员和有特权的私营企业之间，产生了紧密的联系，再加上定量供应卡以及文牍主义的广泛干涉，对经济造成了相当大的压制，促使非正规经营市场再次大量出现，经济学家迪沃尼修·里德瑞霍写道："这种体制，正在把大多数西班牙公民变成罪犯，因为它强迫他们生活在法律以外。"

国内战争结束以后，政府对于非正规创业者的违法行为，采取了相当严厉的报复措施。1941年10月16日通过一项法案，对非正规创业者的某些违法行为要处以极刑，尽管在当时，已经有超过5000人被送进监狱，成千上万的人被高额罚款。在此前的1938年11月24日，政府通过的刑法以及附加法更加严厉。由于在外汇管理和控制方面，出现的违法情形非常普遍，就专门设定了一个执法机构进行判决，被告在法庭上几乎不可能得到担保。1952年12月20日通过的有关走私和欺诈的法案，也采取了同样严格的措施。在房屋建筑方面的逃税行为，以及私下里进行房地产转让的情况经常发生，而一旦发现，就要遭到严厉处罚。

1959年，西班牙再次走向市场经济，它结束了与欧洲其他国家隔离的局面，采取了一系列措施，减少政府的控制和干涉，开放价格体系，简化阻碍经济发展的官僚化程序，减轻了劳动法对于贸易的限制和影响。出现这种变化有各种原因，首先，现存的制度严重遏制经济的发展。西班牙人的人均收入，是其他欧洲国家人均收入的1/3，移居到其他市场经济国家的西班牙工人，都意识到了这一点，而新一代技术人员和经济学者也看到了这一事实，他们通过多种途径使政府相信，欧洲其他国家正在出现大规模增长，而西班牙越来越被甩在后面。

另外，欧洲共同市场取得的成功，以及经济学家雅克·鲁埃弗从法国借鉴的稳定化和自由化政策，也推动了西班牙的经济进步，另外，某些国际机构的存在，对于西班牙的经济政策也产生了越来越大的影响，比如国际货币基金组织（IMF）和欧洲经济合作组织（OEEC）。尽管在1964年，自由化过程曾一度陷入停滞时期，然而西班牙转向市场经济的局面，似乎是不可逆转的。西班牙人的生活水平大幅度改善，西班牙日渐接近西欧国家的发展体制，而不是它在拉丁美洲创造出的重商主义制度。

俄国：暴力革命的解决方案Ⅲ

在俄罗斯，重商主义制度的结束，来源于一场暴力革命，这场革命也导致了大规模的流血冲突，产生了极权主义制度和集体主义经济，这进一步证明，改革的力量越是遭到压制，不安和动荡的程度也就越深，革命者就越有可能掌握权力，并且推行极权主义制度。俄罗斯就是一个典型的例子。与在拿破仑战争之后其他实行改革的欧洲国家不同，在俄罗斯，独裁主义曾经一直存在，而社会和经济始终动荡不安，至少在1905年以前，由于缺少代表人民利益的民主政府，加上严厉的司法制度以及大规模的警察力量，增加了政府的独裁特征，它的压制性管理手段既无助于经济发展，也无法使国家找到有效的解决问题的方法。公民进入市场非常困难，必须从沙皇那里得到特殊许可，才能够从事商业或者得到就业机会。

在 19 世纪最后 30 多年里，农业的贫困和工业上得到的资助，使城市实现了某种程度的工业化，随后却出现了农民大量移民到城市的情况。就像在欧洲其他国家一样，俄罗斯的市政当局和正规企业的经营者，不能够迅速扩大它们的重商主义企业，去吸收所有潜在的正规商人和工人，这就产生了重商主义衰落的所有因素。1905 年，民众与政府发生暴力冲突，只是到这时候，政府才进行了某些改革，使人们有更多的机会从事商业经营活动，并获得了一定的参政权利，不过，这些改革并没有产生太大作用。在俄罗斯，工业的发展并不充分，这在很大程度上，是因为受到政府的管理政策和官僚制度的制约。

在俄罗斯，生产体系出现严重问题，以至在第一次世界大战期间，根本不能够给国家和民众提供所需要的商品，这种局面促使人们行动起来，使用暴力推翻政权，并得到广泛的呼应和支持，最终把沙皇赶下台——比如 1917 年 2 月发生的革命运动，同年 10 月，布尔什维克开始掌权。就在此前不久，孟什维克曾经提出，国家需要发展私人企业，布尔什维克却反驳说，俄罗斯已经实践过“资本主义”，却遭遇了失败。布尔什维克没有意识到，他们所说的资本主义，其实只是一种重商主义经济，俄罗斯从来没有实行过市场经济。

如果从前面描述的欧洲历史当中，我们能够得到一条结论的话，那么这条结论就是：在大规模的移民之后，重商主义制度具有的矛盾越来越尖锐，国家经济停滞不前，法律没有发挥理想的社会功能，政府不能够有效地管理国家。

那些审时度势、高瞻远瞩的西方国家，能够果断地对法律体制做出调整，使之适应现实的需要，并最终使国家走向繁荣，而那些拒绝改革的国家，总是发生广泛的暴力活动、国内战争、政治投机、革命运动以及经常性的动荡，重商主义制度缺乏实用性，而且制造了大面积的混乱局面，为政治独裁者的诞生提供了土壤，譬如法国的罗伯斯庇尔、约瑟夫·富歇、拿破仑，还有西班牙的普里·德里维拉。暴力活动和体制混乱，湮灭了民主、和平过渡的可能性，一旦出现暴力革命（它们往往带有偶然性），经过一场激烈的战争或者是一次官僚主义者的合谋，不管是佛朗哥还是斯大林，都可能从冲突中一跃成为胜利者，进而掌握国家

权力，在这种情况下，国家往往很快就会出现政治压迫，而且从长远看来，国家的大政方针和法律体制的确定，不是依靠广泛而民主的协商，而是取决于领导者的个人意志，以及在混乱或者压迫时期，那些与当权者关系密切的人达成的交易。

我们可以从欧洲的经历中，得到这样的经验和教训：那些拒绝做出必要的结构调整、政治改革的重商主义政府，最终都会走向衰落，因为重商主义制度为暴力和混乱打开了一扇大门。也许这种制度会以压迫为手段，以人民的苦难为代价，企图推迟最终结果的到来，然而或早或晚，它终将归于灭亡。事实上，这种制度本身所具有的矛盾性，或许能够通过共产主义专政而得到消除，或许可经由民主制度和市场经济彼此共存而彻底解决。

第8章

结 论

真正的革命，并不只是改变政治形态或者政府成员。真正的革命，能够改变国家体制，进而改变财产关系；真正的革命，是由某些偶然而有益的事件推动的巨大进步。也许很长时间以后，人们才会突然意识到，革命驱逐了黑暗，带来了无限阳光。

——艾伯特·马蒂耶兹：《法国大革命》

法律体制的价值和意义

秘鲁的重商主义制度渐趋衰落，这是一种不可逆转的趋势。这种制度，不可能再次具有权威性和社会价值，它只会使局面变得越来越糟。就在本书写作期间，尽管因为国家选举出新的总统（指阿兰·加西亚·佩雷斯），人们习惯性地产生某种期待，而使秘鲁法律体系短暂地获得了活力，但是，重商主义制度仍在继续走向衰落。1985年10月8日，就在新政府开始执政两个月后，内务部长向国会所做的报告表明：就在同年，秘鲁发生了282次土地侵占，而其中153次出现在他担任内务部长期间；也是在同一年，政府做出判决，只承认3次侵占行动所涉及的

土地属于合法定居地。

我们的法律体系处在危机状态，面对非正规活动状态侵入社会生活各个领域，它已经逐渐失去了其社会功能。在房屋建设中，市政当局不得不考虑法律上的解决方案，判决从侵犯行动中获得的财产权的归属，并被迫给予非正规定居地以某种法律认可，尽管这种认可带有些许歧视的性质。而在最近一些年，市政当局甚至自行侵占土地，建立自己的房屋建筑项目。在城市运输中，政府被迫接受私营公共汽车公司、小公共汽车经营者侵占的交通线路。另外，几乎秘鲁所有的市政当局，今天都必须同街道商贩谈判，而且要接受一个事实：相对于政府所建立的每1个市场，街道商贩就建立起12个市场。

秘鲁政府做出的让步和遭遇的挫折显示出，现存的法律体系，不能够提供有效的社会管理手段，让人们去过上更好的生活，重商主义制度已不能够满足秘鲁社会和人民的需要。由于大多数秘鲁人没有从法律制度那里获得必要的保护和发展的机遇，这使他们深刻地感觉到：这种制度是不公平的，现有的法律体制不是团结民众，而是要在民众中间造成不平等现象。

在最近数十年持续的大规模移民之前，政府曾利用安第斯山民众远离城市，而且分散居住在广大的农村地区，导致地理位置和社会信息相对封闭这一现状，去巩固他们业已建立起来的法律体系。这种做法，尤其反映出政府对于民众生活的低效率和不作为。他们采用西班牙征服者和西班牙总督在秘鲁执政期间曾采用过的政策——当时，对农村居民居住地点和环境进行严格控制，是权力阶级采取的强制性手段之一。那些享有权力的人，能够获得充足的农村劳动力，而农村居民被迫远离城市定居地。农村居民自身的分散状态，使得他们很难组织起来，发动暴动和起义，或在城市组建起革命性的组织。

在最近40年里，随着大规模人口迁移，国家的城市人口增加了5倍，局面发生了巨变。20世纪70年代，胡安·贝拉斯科·阿尔瓦拉多总统实行的农村改革，使原有社会经济体系在很大程度上遭到瓦解。这种体系曾经一直控制农村人口，使他们处于相对分散、接近与世隔绝的状态。在今天，大多数秘鲁人都住进了城市，他们不想返回农村。使他

们进入城市的经济和社会因素过于突出，他们不再被孤立和隔绝的状态所控制。

这些移民渴望像正规经营者一样，参与各种经济活动。由于法律体制阻止他们达到这一目的，他们不得不采取各种方式，游离在法律之外，去争取获得生存和发展的机会。随着人口数量的增长，他们面对的障碍越来越多，他们建立的组织和机构，以及采取的非正规生存模式，导致法律体制出现了很大的缺口。通过这样的缺口，不仅是非正规创业者，甚至连同传统上的正规居民，也能够逃避法律体制的限制和压迫。如今，非正规组织和机构的大量出现，以及他们创造的自我保护手段，能够使任何人对抗重商主义的政府，而不是屈服于它的压制。

在过去10年，非正规活动状态的侵入过程，是缓慢而渐进的，以至它的实际效果经过很长时间才能显现。重商主义制度也非在一夜之间就失去了它的社会功能，而是缓慢而悄然地丧失了其内在力量。1980年7月，当军政府被迫把政府权力归还给平民时，意味着他们曾经在其位而不谋其政，没有充分而合理地行使政府职能。我们同样不应该忘记，1985年7月28日，当前总统费尔南多·贝朗德·特里，被迫将权力交给继任者阿兰·加西亚·佩雷斯的时候，他处于同样的背景下：他的党派，只赢得了民众6.24%的选票。

秘鲁政府换了一届又一届，却始终缺少一种共同的社会责任和社会目标，他们的政策缺少一致性和连续性，他们奉行的都是传统的重商主义政策。政治家们对国家资源实行再分配，希望产生理想的效果，但这种制度本身的局限性，使他们的愿望最终均未实现。由于总统离任时都不得人心，所以他们的继任者一上任，便被迫推行改革措施，所以，前任的任何所谓“国家政策”或“获嘉项目”，都难以继续执行。由于政府的政策和目标方向缺乏一致性，这大大削弱了重商主义体制，某些极端化政策大行其道，进一步降低了政府的权威性，也缩短了人民能够给予新政府的“宽限期”，所以，一个新上任的总统，即便能在短时间内使人们产生某种期待，他们却未必对新政府抱有多么大的信心。

暴力活动

显而易见，如今政府的核心问题，不在于他们是否应该出于人道主义，去接纳那些非正规创业者，而在于他们是否应该及时这样做，以避免他们推行的所谓民主遭到暴力摧毁。我们的政治家和社会科学家们，有必要去调查和研究这一问题：大多数秘鲁人缺少生存和发展的机会，以及基本的福利措施和法律保护，是否是国家出现暴力的重要原因？如果答案是肯定的，我们就可以说，重商主义政府的功能和职责，正在遭受两种带有暴乱或起义性质的革命行动的挑战，它们分别是：由非正规创业者发动的规模庞大的和平侵占行动，以及由意在颠覆政府的各种集团（尤其是秘鲁的“光辉道路”）发动的相对孤立、却充满血腥的暴力运动。

秘鲁最穷苦、对生活处境怨言最大的民众，根本无法接受这样一个社会——各种经济发展机遇、国家的资源、财产和权利，都被统治阶级独裁而武断地予以分配——这样的社会只能让他们无比失望。他们意识到，国家现存的法律体系，不容许他们实现自身的合理愿望，也没有提供最起码的福利和保护，他们由此产生极大的挫败感，这就很容易导致各种暴力行动。人们要么私下组织起来，同政府和法律对抗，要么对政府的规定漠然置之。毫无疑问，如果法律体系的主要目的，是为了保护私人权利和财产，防止第三方的侵犯，如果政府能使人们得到平等的生产和创造机会，帮助人们进行公平的交易，他们就不可能感觉受到歧视，更不可能举行各种暴乱或起义。

即便对于大多数正规居民而言，现存的法律体系也有诸多难以接受的地方，比如官僚主义、文牍主义、各种贿赂和腐败现象、执法部门的专横和野蛮态度，这些就像是一块块巨石，横亘在他们面前，他们的能力以及国家资源都难以得到有效使用。这种情形让穷苦人更难以接受，因为大多数歧视性的法律规定，使他们在经济活动中寸步难行，很难获得更好的生存和发展机会。假如往好的方面说，他们的挫折感和沮丧感，足以导致非正规经济活动的出现，往坏的方面说，却能够导致犯罪

以及对政府的颠覆。人们的各种侵犯性的行为，是极度沮丧、极度愤怒的正常反应，与其说这种反应是人们经受的痛苦和贫穷而导致的，不如说是由他们所处的社会地位，以及他们缺乏财产权所造成的。

在欧洲重商主义制度的末期，出现了同样的情形。由于难以得到必需的政治权利和许可，人们普遍产生绝望和宿命的情绪。而有的人拒绝接受失败，或者说，他们拥有更多的精力和自信，就选择移民国外或者进行革命。比如，在意大利南部地区，就出现过大规模的移民现象，他们纷纷到国外或其他地区寻找机会，这也成了推动国家进行改革的一种催化剂。而在某些国家，如果移民现象不存在或被政府严令禁止，那么，该国经济往往陷入长期停顿状态，人们的投资和创业激情，也被大幅度遏制；政府和警察不得不采取一系列措施，长时期地与暴力言论和恐怖主义较量，甚至会发动劳民伤财的战争。

如果大规模移民（比如墨西哥就曾出现过）现象并不存在，或者说，政府没有进行必要的机构改革，那么，重商主义制度最可能导致的结果，就是出现两种主要的暴力形式：政府的压迫和民众的革命。我们知道，从农村被吸引到城市里的，主要是年轻人，他们极少拖家带口，他们大多充满创业精神，他们最有进取心，也最具好斗性。他们的年龄特征，他们在建立私人关系上的困难，以及远离出生地这一事实，使他们更容易成为一切暴力活动的参与者。他们经常处于失业状态，也看不到未来和前途，这大大消减了他们的忍耐力，甚至完全埋葬了他们的希望。

重商主义制度，通常总会引起各种暴力活动，在秘鲁也会发生同样的情形。现存的政治和法律制度，没有任何改变的迹象，市政当局我行我素，不肯对政策做出必要调整。值得注意的是，某些国家（比如俄罗斯）通过暴力革命，抛弃了重商主义制度，而其他国家（比如西班牙）经过几十年的极权主义统治，正在转向市场经济，但是，这些国家从未真正摆脱暴力，而且在很大程度上，正是邻国的影响，才帮助它们安全地完成了体制过渡。

在秘鲁，类似的“安全阀”并不存在，国家面临的被颠覆的危险，要比过去大得多。科学技术越来越发达，可生产出各种有效武器，而且

更便于携带。广大的城市地区，遍布可以隐蔽的角落，也不乏心怀不满的民众，这使得暴力活动者更容易找到藏身之地，更容易组织和动员起来，对国家进行暴力颠覆。尤其令人悲哀的是，到目前为止，重商主义制度的残酷性，随时都可能在秘鲁引起暴力活动。

重商主义的生存空间

一场旨在对抗重商主义的革命正在兴起。实际上，它历经几十年时间，才积聚起更大的力量；在最近几年，它开始对重商主义制度产生更加深刻的影响，而这种革命，就是非正规活动状态。

或许是因为殖民主义的影响过于深远，重商主义制度在秘鲁持续的时间，要比欧洲至少多一个世纪。不过，某些现象的出现证明，重商主义的崩溃指日可待，这些现象包括：非正规经济活动；对于财产经常性的侵占；普遍的违法现象；市场经济基本要素的出现；法律的可磋商性；官僚主义导致的无政府现象和歧视现象；欧洲工业革命之前出现过的多种因素。秘鲁没有大型的非正规企业，在发达国家工业革命最初，也没有出现这样的企业，实际上，在民众平等参与企业的障碍被消除之后，在辅助性的法律制度出现之后，现代化大规模生产体系的出现才能够成为可能。

尽管秘鲁已经存在经济和社会革命的基本要素，然而，国家的法律体系仍为重商主义性质，平民大众很难（甚至根本不可能）获得私人企业的经营权利。法律制度非常苛刻，具有相当大的阻碍性，而且存在普遍的官僚主义现象。具有分配权力的压力集团，能够对立法施加有力的影响，而政府对于生产和经营的各个领域，都进行粗暴的、直接的干涉。

我们固然不可陷入单纯化的“历史决定论”（认为事件是由条件和不以人力为转移的过程所决定的理论），不过我们决不应该忘记，秘鲁目前的现状，也是西班牙人留下的长时期重商主义传统导致的结果，政治家的想法是，我们的政府，必须是一个中央极权、具有垄断权的权威政府，这种想法从那时起直到今天，始终都没有多少变化。针对这一

点，历史学家多纳德·道泽在《我们是好邻居吗》一书中，做出了如下评论：

> 从那时起，政府拥有绝对的权威和统治权力，就被拉丁美洲国家作为一种光荣传统而继承下来。罗马法律以及它的派生制度、拿破仑时期的法律，都构成了拉丁美洲法律制度的基础，这让政府的当权者心满意足。尽管拉丁美洲人民发动的独立战争，对西班牙、葡萄牙和法国实施了成功抵抗，但是，菲利普二世、彭波侯爵（葡萄牙统治者）和拿破仑执政时期，政府的专制主义和中央极权的传统，对于现代拉丁美洲国家有着长期而深远的影响。这种传统成了人们生活中决定性的因素，它不仅仅是一种理念，而是整个政府行为的基础。

我们的统治者拥有法律赋予的各种权利，哪怕他们是经民主程序而选举出来的，他们对于经济和社会活动有着绝对的权威。指望某些财产权或商业交易不受政府独裁性的干涉，显然只是一种奢望，政府拥有对商业活动进行干涉所有必需的合法权利。从表面上看，政府打着使国家保持稳定与和平的旗号，实际上，它经常采用武断而粗暴的干涉手段，比如：剥夺或冻结个人财产；对于任何未分配给个人的财产，有着无限的控制权和使用权；对于进出口关税和许可证、外汇兑换、商品价格，以及大多数储蓄和信贷，有着绝对的控制权；通过反倾销协议和出口补贴的方式，对出口商进行控制；通过政府的垄断权，控制一切购买和销售行为；控制国家的一切资源；根据武断而独裁的政治标准，对国家的资源进行再分配，并在人们中间造成更大的不平等。而且，所有这些权利，都被冠以“规划”、“发展”、“调控”、“参与”这样的提法。其他大多数阶层都没有足够的权利，有效对抗政府的干涉和控制。

尽管作为经济生活的参与者，政府、私人企业和消费者，他们在重商主义制度下的角色，与在市场经济中的角色是一致的，但实际上，在重商主义制度下，政府具有的垄断性的权利，以及它同某些私人企业的关系，使得国家的经济活动在本质上，具有重商主义一切腐朽的特征。对于控制财产权和经济活动而言，政府拥有无限多的法律特权，所以从

本质上说，秘鲁从来都不是一个人民当家作主的国家，人民顶多只是享有某些物品的使用权，企业经营者不得不花费大量资源和财力，争取逐步“渗透”并最终进入官僚机构，以便保护他们的利益，而不是把更多的能量用于提高生产和经营。在古老的重商主义传统下，他们更愿意去服务于那些政治家，而不是服务于消费者。

政治的唯意志论

统治者有了这些权力并开始坚信：他们自己的意志和想法，才是导致所有事情发生的决定性因素，统治者具有这种信念毫不奇怪，它是重商主义制度的典型特征之一，我们可称之为“政治的唯意志论”，它的理论基础，可以从过去的法学理论体系中寻找到。这种理论体系宣称：社会结构的形成与发展，完全是政府主观行动的结果。

这只是一种主观臆想，没有任何个人，也没有任何统治者，能够了解社会进展的整个过程，更不用说在我们这样一个不断变化的国家里。毫无疑问，市政当局能够在首都建设大规模的公共住宅区，它有着相当大的负债能力，也能够得到正规企业的支持，但是，相对于在非正规定居地，定居者为房屋建设投资的每 60 美元，政府所能投资的只有 1 美元。尽管在 20 多年以前，那些负责利马公共系统建设的人，就做出了实际规划，然而他们从未想到过，今天，非正规创业者管理着交通运输服务总量的 95%。在过去 20 年里，利马的历任市长也从未想到过，相对于非正规创业者建立的每 12 个市场，他们只建立起 1 个市场，这些无不表明，社会的进步，并不完全是政府意志的结果——这正是我们得到的结论之一。也许它多少会让人感到惊讶，因为这一结论直接向普遍流行的一种观念发出挑战：我们的统治者能够了解一切，能够着手做好一切。政治的唯意志论，使得人们很难认识到这样一个事实：与其说是那些掌权者，还不如说是普通人的愿望和意志，使得社会的发展和进化得以进行。

也许有不少人以为，只有那些有着更大的意志力和决心，有着超强的行政决策能力的人成为统治者以后，才能够使社会发生有益的变化。

这种人其实犯了一种观念上的大错，他们误以为在一个移民活动盛行的城市里，管理者和统治者能够知道国家发生的一切事情，并且在这种认识的基础上，建立起新的社会秩序。实际上，在这样的社会里，千百万人所具有的专业技能，使得他们彼此依存；在生产者和购买者之间，在债权人和债务人之间，在雇主和雇员之间，有着复杂的交流机制。在这样的社会里，技术不断革新和变化，来自于其他国家的竞争和每天的信息交流，使任何人都不可能熟悉（更不用说直接管理）哪怕是国家经营活动的一小部分。

政府不可能对于国家的所有领域进行干涉，他们的能力终归是有限的，尽管他们有机会做得很好，但不意味着只有政府才有能力解决所有问题。统治者也是能力有限的人，而且，他们可能要面对数不清的问题，只要他们把注意力转向某个特定的问题，就自然而然地忽略了其他诸多问题。他们被迫在宏观操作和微观操作之间进行选择，在一般问题和具体问题之间进行选择，在单一化和多样化之间进行选择。如果他们选择处理具体问题，就不能够针对整个国家的状况，进行宏观而精确的调控和管理，并将因此而注定遭遇失败。仅仅依靠激情和愿望，不能够增加他们的能力。相比于整个秘鲁人民，他们的力量是相当有限的。大多数秘鲁人，都能够出于个人的信念、意志和自我利益，自觉推动事业和国家进步。实际上，创造财富的人不是统治者，他们充其量只是坐在办公桌后面，发表演说、起草法令、签署文件、对国家的各个领域进行监督、调查和征税，但他们从来都没有从事过生产，整个秘鲁大众，才是生产的主力军。

正因如此，好的法律才显得如此重要。如果法律体系完善而有效，统治者只需采取较少的行动，就能够获得较大的利益，为此，他们必须抛弃重商主义法律，因为这种法律试图对所有的问题、交易和财产进行管理。统治者必须以成熟的法律取代它们，以便达到理想中的效果。只有好的法律，才能够对现实情况加以控制，使之变得容易操作。只有法律体制具有实用性和有效性，才能够减少在统治者简单的思维和秘鲁社会复杂的状态之间，存在的巨大的失衡现象。

政治的唯意志论，只有在小规模的、原始化的经济范围中，或许才

能发挥作用，在现代化、城市化的社会中，它根本不会起到任何作用。在时刻变化、不可预测、充满活力的经济中，千百万人的能量和智慧，足以诞生出各种各样的发明和新技术，避免政府的过度控制。政府根本不可能通过采取某种特定行动，让自己与社会保持同步，也正因如此，在西欧国家，伴随着重商主义制度的崩溃，唯意志论者的政府，也很快归于消失。实际上，假如由政治家控制的经济体系未被抛弃，工业革命也就不可能发生。

重商主义的左派和右派

正如我们可以看到的那样，政府实行权利再分配这一传统的标志之一，就是在很大程度上，秘鲁的民主左派和右派团体，其实都带有重商主义特征，因此他们之间的共同特征，远比他们想象的居多。

没有任何左派或者右派领导者，在行使中央权力或地方权力时，能够抓住机会，改变地位低微的人进入正规社会面临的障碍，正相反，他们采取的都是重商主义手段，他们直接干涉经济活动，并使政府的活动和意志得以扩展。他们强化了政府的官僚主义特征，使之成为国家进步的主要障碍，而不是成为推动进步的力量。他们没有征求选民意见，就一起鼓捣出控制普通公民的 99% 的法律体系。他们没有把官僚主义难以完成的任务交给普通大众，这要么是因为他们对后者缺少足够的信心，要么是他们不知道，怎样把责任和任务交给他人予以解决。

当然，重商主义右派和重商主义左派之间是有差别的，前者主要服务于国外投资商或者国内的商家和企业，而后者是要把财产和资源分配给所有最急需的群体。不管怎么说，他们的服务所依据的前提，都是当前糟糕的法律体制。这种法律最终只能使某些人获益，却对另一些人造成伤害。尽管他们的行动目标或许存在差异，然而最终的结果都归结为：秘鲁的某些人因政治决策而受益，另一些人却要遭受损失。在一只狐狸和一只狼之间，固然有着不小的差别，可是对于兔子而言，最终的结果都是一样的。

传统的左派和右派，都是借助于重商主义制度而进行管理的，所

以，他们更关心如何将财富进行分配和转让，而不是重新设置产生财富的法制基础。他们拒绝为千百万移民进入正规生产活动创造机会，当他们看到城市的贫穷现象不断滋长时，他们感到惊慌不安，遂采取传统的重商主义政策之一——以慈善的名义提供施舍和救济，却解决不了任何实际问题。今天，不管是左派还是右派，都把非正规活动状态和现象，看成是严重的社会问题，他们都没有意识到，这些问题本身就提供了解决方案，那就是，使用蕴藏在这种状态和现象当中的力量，去创造财富和新的秩序。他们没有这样做，这可能是因为把一种问题转化成一种答案，对他们而言难度太大，有点儿像是炼金术，也可能是因为他们不愿意看到，普通大众进行更大规模的生产和经营，并且拥有自己的所有权和经营权。像所有典型的重商主义者一样，只有从极权主义政府那里获得答案，他们才会感到安心。

这方面有一个典型的例子，就是对于街道销售的管理和控制。我们在非正规贸易那一章已做过描述。利马市政当局是由马克思主义左派控制的，他们在 1985 年通过了 002 号决议，对街道销售进行严格管制。实际上，假如对街道销售商没有实行过度管理，市政当局就能够清除工作中遇到的障碍，也更容易敦促那些街道商贩建立起商业组织，获得正规的贷款，以建立起更多的市场，这样，到了 1993 年，今天利马所有的街道商贩，都能够离开街道并进入市场。

具有讽刺意味的是，尽管市长无法忍受非正规创业者的活动，并且采取歧视性的法律加以对待，他们却公开鼓励私营承包商在利马中心建立市场，由此可见，由市政当局的左派所推行的政策，其实都具有重商主义的特征，而不是社会主义的特征，他们与右派团体相比，在处理同样的问题方面，本质上没有多大不同。

传统的左派和右派，都推行具有保护性和垄断性的政策，他们均未设计出理想的解决方案，以吸纳那些新到的定居者，促使他们进行公平而合理的竞争。传统的左派和右派，均未看到非正规创业者控制市场的力量，没有利用他们的力量，为国家的社会利益而服务，相反，市政当局总是试图用国家推行的体制，去取代非正规创业者的力量，而这种体制，只是存在于欧洲工业革命之前的一种极为落后的制度。

在处理非正规活动问题的时候，人们很少想到如何设计理想的解决方案，把现存的法律体系予以转化，使之适应生产发展的现实需要。没有任何人意识到，大多数贫穷的秘鲁人，已经走在革命者的前列，他们正在通过某种改革，去改变国家的结构，而政治家需要做的，就是正确地利用和引导这种改革，并为之确立合理的体系和模式。因此，秘鲁的选民总是面临一种可怕的、进退两难的局面：他们渴望选举出一个强有力的政府，对国家的现状进行调整。然而，如果右翼派别在选举中获胜，他们总是公开支持某些私营团体；如果获胜的是左翼派别，他们总是不假思索地将国家推向全面的资本主义，而这种制度甚至比重商主义更具压迫性。

还有一点很清楚：许多正规企业所有者，不堪忍受正规经营所付出的成本，宁愿与执行干涉政策的政府达成某种妥协，这样才使他们感到某种踏实和心安。他们不愿去参与具有竞争性的市场经济，尽管在市场经济中，没有任何万能的主宰者，能够从自身利益出发而实施干涉。对于他们而言，最理想的经营模式，是没有竞争的资本主义经营模式，是政府支持与自行控制的强力组合，换句话说，他们需要的是重商主义制度。

左派和右派的夸夸其谈，与他们外国盟友的言论极为类似，或许有时候，连他们自身都会感到困惑。不管怎么说，他们能够给国外人士造成一种错觉：秘鲁推行的是一种多元化政治，这和西方民主社会的党派政治没有什么不同。右派团体想加强私人企业的力量，确保所有人享有自由权利，左派则想帮助穷人，改变秘鲁社会的不公正现象。

然而，他们的实际行动却是无效的和错误的。传统的右派团体，未能提供工业革命所需要的理论体系和思想基础，他们的一切行动所依据的社会哲学，并不具有自由主义的基础，也就是减少权力的过分集中，给予公民更大的机会进行生产和经营。在秘鲁，经济自由主义经某种调整之后，使传统的重商主义政策更加坚固，而不是像在欧洲那样遭到经济自由主义的有力挑战。我们的政府力图表现出亲西方的一面，所以，他们指定“纯粹的”自由主义者占据国家的战略决策部门，而后者在宏观经济基础上运用他们的理论，没有真正改变歧视性的法律体系。如

果这些自由主义者不能满足重商主义体制的需要，他们就会遭到压力集团的激烈批评，从而被迫离开他们的职位。

就像传统的保守派分子一样，秘鲁的自由主义者认为，政府歧视性的干涉政策是必需的，因为我们国家存在“文化的落后性”这一事实，因此，尽管在宏观经济问题上，他们能够追随正统自由经济的最新模式，而假如涉及到国内社会和经济问题，他们制定的法律体制就具有排他性而非自由性，这就产生了法律上的歧视政策：一部分公民在经营活动上，享有完全的合法性，而其他公民只有相对的合法性，在城市正规住宅区的发展上，我们有自己的法律，而在非正规定居地方面，我们也设置了其他特定的法律条文；或者说，在正规交通运输方面，政府有一套法律体制，而对于“小公共运输”，则又有例外的规章制度；对于正规公司和企业，政府有一套公司法，而对于街道商贩，它采取的是另一种法律。传统的右派从未考虑到，让每个人平等享受同一法律的可能性，他们认为眼下的重商主义现状，已经是一种进步的、自由的社会的最佳状态，秘鲁需要的只是外国的资金，或者是一种更优秀的文化和种族，他们把大部分精力和资源，都用在保护统治阶级及其文化和传统上面，他们从未去寻求理想的改革方案，以及现代经济发展必需的、对所有公民开放的法律体系。

同样的情形，也发生在左派极端主义者身上，尽管他们试图赢得穷人的同情和支持，但其真正的经济目标，只是服务于政府的资本主义，对于普通民众的努力、愿望和潜力却视而不见，从这个角度上说，他们完全是具有反动性质的，他们反对社会进步，反对真正的自由主义。我们相信，这将使得左翼政府永远难以通过民主的、非暴力的方式，获得最大多数选民的支持。

因此，眼下我们正面临一种奇怪的悖论：大多数传统的左派分子和右派分子都认为，今天的秘鲁，拥有的是一种自由主义状态。以这种假设为基础，重商主义的企业家们，求助于西方政府以及他们在外国私人企业的盟友，希望后者帮助自己建立起一种类似于西方的经济体制；左派分子则寻求在国外的思想意识同盟军，帮助他们消除所谓的自由化体制，他们宣称这种体制已经遭遇失败，因此在秘鲁不再适用。他们完全

都是错误的，秘鲁并不是一个自由主义的社会，而是一个重商主义的社会。

在今天的秘鲁，左派分子和右派分子以及他们所代表的选民，彼此不停地产生冲突，却均未触及到问题的本质，没有给国家经济的发展带来有益的变化。他们所做的一切，都反映出重商主义的典型特征。他们都遭遇了失败，因为他们把改革的控制权交给了极端主义者。那些支持传统右派的人遭遇的失败更大，因为他们已成为秘鲁现状的捍卫者，换句话说，他们是在维持贫穷、落后和不公正的局面。新自由主义（在美国称为“新保守主义”）在秘鲁的政治上并未得到体现，对于秘鲁的知识阶层，也几乎没有产生任何影响。

人力资本的潜力和价值

也许，重商主义政策对于现实造成的最严重的扭曲，就是它对移民现象所蕴藏的巨大的人力资本的潜力和价值视而不见。左派分子和右派分子们，对于非正规创业者的商业活动，始终存在一种偏见乃至敌意。

左派分子具有某种浪漫主义精神，他们经常赞美甚至尊重普通民众，但前提是这些普通民众须将自己置于完全孤立的角色上，他们既缺乏思想，也无能力组织起来，去获得更大的生存机会。左派分子把他们看成是完全被动的群体，认为他们需要帮助——就如同残疾人或失业者需要帮助一样，譬如，只有当工人缺少孤军奋战的能力时，左派分子才勉强给予支援和帮助。实际上，他们的这种恩赐式的态度，和右翼分子的族长式作风几乎没有不同，后者对于普通人寄予同情和关心的前提，就是普通民众完全服从政府奴役式的控制，安分守己地经营手工业，或者一辈子留在农村地区。如果那些普通人自己开办公司，并且凭借他们的服务收取费用，按照市场变化决定商品价格，右派分子马上就会对这些民众产生敌意，他们的反应是：那些民众规定的价格“高得离谱”，那些具有创业精神的工作者，都是“强盗”、“小偷”和“无赖”。不管左派还是右派，只有他们需要民众组织起来并为己所用时，才会承认那些来自高原地区的混血儿的生存权利。

真正具有竞争精神的经营者（不管他们是正规经营者，还是非正规经营者），都不是因循守旧的人，他们不甘心接受政治家给予的附属地位。也许他们既不可爱也不文明（或许我们还记得，许多人在说起小公共汽车司机和街道商贩时，那种惯用的口吻和评价），但是，和那些不可靠的官僚主义者以及政治投机分子相比，他们奠定了国家经济发展的坚实基础。在大规模移民及其不断进步的过程中，他们展示出多方面的、创造性的才华和能力。尽管他们没有稳定的财产权，没有可靠的未来，他们却学会了解别人的需要，并且予以满足。他们对于自己能力的自信，远远超过他们对于竞争的恐惧。当他们开始做事时，他们知道其中永远伴随失败的风险。他们每天都要面对各种问题：他们需要生产什么，创造什么？怎样进行生产和创造？他们能否找到长期客户？在所有销售或者生产的产品背后，在所有表面上的混乱和违法状态的背后，是他们复杂的思考、缜密的计算和艰辛的决定。

这种能够承担风险、进行推算和预测的能力非常重要，它意味着广泛而牢固的创业基础得以形成和建立。在秘鲁，非正规活动状态把数量众多的人转变成商人和创业者，他们知道怎样管理现有资源（包括他们自身的劳动），怎样抓住生存和发展的机遇，而这正是经济发展的基础，因为财富完全是资源交流和生产劳动相结合的产品。从本质上说，只有付出劳动才能获得财富，只有在繁荣而活跃的市场上时刻从事劳动，让商品、服务和想法不断交流，与别人经常沟通和接触，彼此满足对方的需要，财富才能够最终积累起来，换句话说，财富是来自资源的有效利用，而不是来自单纯的拥有。

在秘鲁，新兴的创业者阶级，是社会发展的巨大动力，是经济起步和腾飞所必需的人力资源。对于那些一无所有的人而言，他们意味着生存的机遇，意味着社会缓解紧张状态的一种“安全阀”。他们为后来的移民，提供了更大的生产和经营的空间，他们所做的是政府从未做过的事，就是把大量“边缘人”引入到国家货币经济。这些创业者为秘鲁提供的价值和利益，远远超过恐怖主义者和重商主义者造成的破坏。绝大多数秘鲁民众都有着共同的目标：克服贫困，走向富裕。

我们眼下面临两种挑战：我们需要怎样做，才能够避免非正规创业

者的资源和力量，不被具有破坏性的法律制度所限制？我们应该怎样做，才能够最大限度地调动新兴的创业者阶级的活力、意志力和创业激情，把它们用于社会各个方面？答案是：我们必须改变我们的法律体系，以便降低生产和致富的成本。我们要让人们享受到法律体制带来的好处，这样，他们就能够平等地参与经济和社会活动，并且展开竞争，这也是现代市场经济最终的目标，只有通过广泛的商业活动，才能够取得经济的发展。

一个国家的企业资源，不可能自发地正常运转，除非法律体系允许经营者有自由的空间。我们可以看到，有些秘鲁人在国内，总是陷于贫穷和落后的境地，而一旦移民到其他国家，很快就获得了成功，这是因为他们享受到了合理的法律体系的保护，并且顺利展开生产和经营。决定一国经济基础的是它的法律体系的运作方式。如果商业活动被限制于精英分子圈子内，经济制度就会成为重商主义制度；如果局限在国家的“技术专家政治”（由技术师，尤其是科学家和技术专家控制的政府或社会系统）中，那么，这种制度就会成为国家资本主义。如果所有的公民——不管其出身、性别、职业、种族或政治立场如何——都能够平等地参与商业活动，我们才可以拥有真正的民主经济和市场经济。

因此，我们把国家的创业潜力运用到什么地方，就显得极为重要，如果能够让所有秘鲁人自由支配自己的能力，我们就能够最大限度地开发出国家蕴藏的创业源泉。参与经济的人越多，获得的机会越大，经济发展的潜力也就越大。市场经济的真正力量，要依赖所有人在工作方面的智慧和能力，而不是某些具有垄断权利的精英集团有限的贡献。我们需要实行体制的转换，即不再单纯、被动地服从政府主观设定的目标，而是让政府为所有人和整个社会而服务。

改革，迫在眉睫

我们已经看到，相当多的秘鲁人为避免压迫和剥夺，想出种种方式，与重商主义制度对抗，他们所需要的，就是把现存的法律制度进行调整，使之更符合实际需要。本书证明了这样一个事实：现存的立法制

度落后于发展需要，并且对于出身低微的民众，产生越来越大的歧视和排斥，这也使得法律本身陷入不光彩的境地。

要从重商主义制度中找到出路，意味着我们需要对原有法律体系进行改革，使得我们在越来越复杂、越来越多元化的社会里，找到最佳的生存和发展途径，使人与人之间的相互依存性产生最大的价值。自从西班牙殖民者对秘鲁进行征服以后，秘鲁从未经历过像今天这样显著而深远的变化。我们不再是由自给自足的社会和群体所构成的集体，而是彼此越来越相互依赖，这种变化将继续持续下去。我们必须设计出更适合的法律体系以及管理模式，使我们在长时期的、甚至永无终止的改革过程中，彼此实现更大的合作和发展。

为此，我们必须吸取真正实用的东西，具体地说，我们必须借鉴和利用非正规体系的精华部分。正如我们看到的那样，大多数公民正在接受这种体系。这种法律之外的规则和体系，能够对财产权、契约和合同进行管理和控制，通过不受中央极权控制的、非正规的管理机构而得以实施。这种规则和体系，是对于新的环境和状况的自发调整与适应。与重商主义制度下的经营模式相比，非正规创业者经常采用的法律之外的经营模式，更加通用和简便，在某种意义上，它是进入城市化社会的一种“通行证”，比起重商主义制度，它更加灵活，也更能满足实际需要，它是针对公民、权利与资源之间的依赖性与合作性，进行自发调整和适应的结果。

当然，这种体系所涉及的运作模式，并不是十全十美的，它们在某些方面是低效率的，有时难以真正得到实施。它们也未被整理而变得系统化，因此，我们缺少技术化的术语，对它们进行精确的定义和描绘。当然毫无疑问，它们具有很大的社会价值，因为相当多的人能够自发地予以实践。经济理论证明，只有法律之外的规则和体系比正规法律体系更有效的时候，人们才会自发地遵守它。没有任何社会和公民，会遵守一种并不适用的规则和体系。它们被广泛应用和实践，这足以证明它们的有效性，而且，这种法律之外的体系，完全是秘鲁式的，是秘鲁民族自身经验产生的结果。由非正规创业者自发创造的这种法律之外的模式，导致社会现状正在发生改变。这充分证明，法律体制要想适应新的

情况，获得社会意义和价值，就必须进行相应的调整和改革。

我们所面临的挑战，就是设计出一种全新的法律体制，这种体制应该具备如下特征：它能够真正反映目前的现实情况；能够使目前自发出现的经济模式，在合理而有序的状态下运行；能够使具有竞争力的正规商人和非正规创业者安心生产，而不是为他们的生产和创造设置障碍；应该能够最大程度地调动私人经营者的创造性和积极性，避免政府对国家全部资源进行垄断性的、低效率的再分配。只有具备了这些特征，国家的法律体系才能够重新获得民众的认可。

目前的法律体系，不能够为秘鲁广大而多元的民族和种族提供福利，为他们的问题提供合理的解决方案。在过去40年里，我们的人民，取得了令人惊奇的创造性的成就，这在某种程度上，缘于不同的秘鲁人有着各自不同的目标和价值。在国家长时间的发展和改革过程中，秘鲁人的目标也会相应地发生变化，事实无数次地证明，国家没有必要设定某种单一所谓“国家项目”或“国家工程”，因为我们这个民族是多元的，而且人口众多，我们需要的决不是达到某种单一的目标。国家的法律体系，应确保每个人在不会妨碍和伤害他人的前提下，可以自行决定他们的目标和方向，确保他们实现自己的最终理想。秘鲁人民的价值，更多地在于他们之间的差异，而不在于他们之间的相似性，因此，我们不应急于就某种“共同目标”达成交易和协议，因为这是根本不可能实现的任务。我们应该多想办法，去帮助秘鲁人达到所有合理而合法的目标。

为了达到这一目的，可以从两个方面着手：首先，要解决制度上存在的问题，消除目前影响经营者实现共同进步的障碍；其次，我们需要预先处理未来的体制问题，其中包括改变现有的立法方式。下面，我们对这两个方面进行具体分析。

当前的体制问题

首先，正规经营者和非正规创业者，都应当被接纳并进入共同的经济和法律体系中，消除任何歧视性的现象，只有这样，我们的整个民

族，才能够最充分地运用他们创造性的潜力。

谈到把正规经营者和非正规创业者融为一体，有的人认为，这意味着把正规经营者“非正规化”，使他们摆脱法律的限制；另外一些人则认为，这意味着把非正规创业者“正规化”，减少非正规活动状态带来的消极后果。实际上，这种融合意味着两个方面：首先，消除法律体系中非生产性的限制措施；其次，确保每个人都被吸收并进入新型的正规经济活动中。

历史证明，在任何一个国家里，如果移民能够被法律体制接纳，而法律能够确保所有公民参与生产和创造，一个发达的社会就会应运而生。一个国家在经济上的成功，是来自国家需要的产品和服务，能够最大程度地得以生产和创造，而不是来自政府给予的特权或垄断权，只有这样，国家才能够进步和繁荣，也能够使每一个公民拥有归属感和成就感。相反，在一个国家里，面对大规模的移民现象，假如法律体系没有任何变化，这个国家就不可能实现更大的进步和繁荣，动荡局面很快就会产生，暴力活动也会接连不断。

当然，要改变法律体制并非易事，为了做到这一点，就要清楚地看到国家最关键、最重要的问题所在，要了解在什么情况下，法律体制能够使每个人获得机会，从事最有效率的生产和经营；在什么情况下，法律能够激发出整个社会创造财富的潜力，使人与人之间密切合作，有效利用国家的资源。

法律之外的规则和体系让我们知道：首先，秘鲁人希望的（而且是他们最渴望的），就是得到稳固的财产权、可靠的交易保证以及正常的生产和经营。他们需要的，是对生产和经营有帮助的法律体制，而他们现在并不拥有这种体制；其次，他们需要尽可能避免限制性的法律体系和模式；第三，他们希望在多个领域，建立起非正规组织机构，以取代政府的直接干涉。要想对人力资源进行有效组合，使他们能够相互依存与合作，就需要对政府的文牍主义进行程序简化，将行政权力进行合理分配，避免生产和经营中出现管理过度以及政治投机现象。现在，让我们考虑一下这方面的问题。

程序简化

所谓“程序简化”，意味着采取某些步骤，对法律体系的功能进行优化，使之更加完善而有效，这样，法律的重复性和冗余部分，就可以被减少或消除。不过，程序简化不会影响到重商主义制度的根基，或者重商主义制度本身，只会影响到它产生的一部分不良后果。

为了实现程序简化，我们需要确认：法律的哪些方面，给经营者带来了最大的危害？通常说来，这样的法律，可能会增加正规以及非正规经营的成本，导致资源的极大浪费，限制正规经营者就经济状况进行必要调整，妨碍非正规创业者充分使用他们的能力和资本。

以上问题，影响到的不仅是相关商家和企业，而且也会影响到消费者。消费者购买商品，必须支付更高的价格，因为过度管理会带来更高的经营成本；消费者购买的商品的质量也会下降，因为商业运作的效率很低。这种情形，也会伤害到正规企业、商家的雇员以及供应商，他们得到的回报，不足以补偿自身付出的努力，因为他们的全部资源没有得到有效使用。

程序简化，意味着使用某些技术性原则（在发达国家，它们被称为“非官僚主义化技术”）。这种技术原则，主要是指取消某些文牍主义的原则，比如取消那些为了达到经营目的，经营者必须履行的某些法律规定和程序，减轻繁琐的法律程序带给经营者的负担，这样，他们不必在满足某些审批程序之后，才能够着手开展经营，相反，只要事后对他们进行监测，就可了解他们是否遵守法律程序。强调事后对经营者进行监测，而不是让他们提前应付复杂的“文书事务”（指报告书、信件和表格方面的程序），可以减少文牍主义带来的不必要的限制，提供更有效地解决问题的办法。

程序简化，还可以通过对法律的有效性、合理性进行自动监控而实现，换句话说，对于某些已经通过的法律规定，其有效性和合理性须通过实践来检验。可以在特定的时间内，对法律的效果进行监督，即制定所谓“过渡性法律”，而监督时期结束以后，就可以确定法律是否适用，是否应该继续实行，或如何对法律进行调整和修正。

要减少政府规定的各种手续的数量，可以把减少手续工作的任务，与资金分配联系在一起——文牍工作的数量更少，意味着实现更多的资金和收入，或者给予公众更多的机会，去了解官僚主义方面的信息，洞悉官僚主义存在的法律基础，这样，就能够让官僚主义者产生更大的压力，消除有害的和不必要的行政管理程序。

在很大程度上，程序简化，只是意味着减少生产的成本，而不是改变政治制度。当秘鲁政府提到，他们要减少官僚主义现象的时候，他们通常指的是程序简化。他们是想对法律进行调整和修正，但前提是确保他们的政治权利不受触动。

权力分散

所谓“权力分散”，是指把中央的管理职能或者权力，逐步“分散”到地方，即把中央政府的立法和行政的职责，转移给地方政府和机构，使地方权力部门能够更直接地根据现实情况解决问题，这意味着政府需要给予地方政府一定的立法权，而不必事先受到中央政府的指挥和控制。这样，所有的问题都能通过地方政府解决。地方政府可以采取适合的法律和规定，而不会对国家的其他方面造成不良影响。

权力分散，不等同于权力下放，但是，我们很容易将二者混淆。假如农业银行的一个分支机构位于皮乌拉，或者中央法院的一个分支机构位于阿雷基帕，这均不是权力分散，而是权力下放。权力分散，指的是把立法和决策权力转让给地方政府。权力下放，只是意味着将中央政府的某些职能，由地方省份代为执行；权力分散则包括放弃某些决策权，把它们完全给予地方省份。

就像程序简化一样，从本质上说，权力分散并不能改变重商主义制度。政府和特权阶级的串通和交易，完全可以是“国家性”的，也可以是“地方性”的。不过，权力分散在改革当中，起着重要的补充作用，它能够使地方政府展开竞争，公众可以进行权衡和比较，确认哪些政府对于生产和创造是有帮助的，而哪些没有帮助。那些提供了更好的法律体系的司法机构，可以得到公众的尊重，其他司法和行政机构也会仿效，因此就能在全国范围内，改变立法的质量。

而且，假如非正规活动状态的出现，是缘于中央和地方之间缺少沟通和交流的话，那么如果由地方政府做出更多的决策，非正规活动状态就会大幅度改观，因为地方政府更加接近民众，非正规经济活动中的许多问题，都是属于地方性质的。尽管常规法律可以解决大多数民众共有的问题，不过有些问题只有在更小的范围内，才能够予以处理并且有效解决，这样一来，权力分散就使实验性的解决方案，更容易在现实中得到检验，以便找到问题的本质，获得全局性的解决方案。

这种权力的分散和转让，尽管只是局部的和有限的，不过，在1980年，当房屋管理权力从中央转移到市政当局以后，利马在房屋产权方面审批和确认的时间，整整减少了4/5。

解除控制

所谓“解除控制”，是指增加私人的责任和机会，减少政府的责任和机会。就如民主立法的作用一样，解除控制，可以触及重商主义的根基。解除控制包括：使经济走向非政治化，使政府免受压力集团的支配和操纵；使经济运行本身免受政治家的操纵，这就像教会从政府中分离出来一样。尽管所有的经济、政治和宗教体系都是相互依存的，并且共同构成一个国家的社会制度，但每一种体系都有着相当大的自主权，任何一种体系都不应以牺牲对方为代价，而获得生存和发展的机会。

经济体制必须从某些政客、独裁的立法，以及寄生集团的控制和影响下解放出来。政治体系必须独立于经济结构之外。要想增强政治的效率和力量，必须把它限制在一定范围内，去解决那些能够解决的问题，譬如消除私人利益集团对经济的过度干涉。我们必须拥有一个强有力的政府，政府应避免着力解决某些细节问题，而是要为经济的发展创造基础性条件。

具体说来，解除控制意味着四个方面：首先，要通过司法程序做出决断，代替政府对经济的过分控制和过多干涉；其次，要让所有公民平等地进入市场，并为他们提供辅助性的法律体系；第三，要增加公民可以获得的资源的数量，这样，政府就能够去解决一般公民无法解决的问题；第四，要把经济方面的某些责任和权力，分散到非正规组织和管理

机构中，因为后者能更好地解决某些具体问题。

为此，政府需要把它在生产和经营方面的限制权力进行转移，让更多公民有机会从事生产和经营。政府尤其要减少某些垄断性的权力，比如：谁可以进行生产，谁不能进行生产？哪些商品和服务可以得到授权？应该通过怎样的方式，把它们生产和创造出来？给予商品怎样的价格定位？多大的数量？这并不意味着会产生混乱，恰恰相反，解除控制意味着解放公共资源，这样，政府就能够使用公共资源，对经济进行严格而有效的管理；这也意味着公民享有的自由权利，不会产生负面影响。交通拥挤，卫生状况落后，管理无序，缺少一致性和协调性，所有这些与非正规经营活动有关的问题和现象，都证明政府对生产和经营直接干涉和控制，完全是无效的，政府有必要建立契约之外的体制，减少对私人活动进行纠正和处罚而产生的负面影响。

政府需要在全国范围内，实行一种灵活而有效的司法机制。政府不能通过限制和干涉手段，而要尽可能通过司法程序，对经济运行过程进行引导和控制。政府应更多地保证法律的公正性，使法律得到普遍的尊重，滥用法律将遭到惩罚。政府还应努力减少对资源过分的干涉和管理。发达国家的经验证明，把更多的资金和力量组织起来，建立一种公正有效的经济体系，确保在所有商家、企业和私人当中，建立起公正而合理的法律机制，这才是推动经济进步、保证社会秩序的最佳方案。公民才是国家生产力量的源泉，把政府变成商业经营者，结果往往得不偿失。一个奉行干涉主义的政府，固然需要官僚、监察、文书、经济学家、会计师以及其他官员，不过，在法律能够得到很好应用的情况下，他们的作用和意义，就会大幅度弱化。只有在文牍主义和官僚主义显著减少的情况下，法律体系才会得以有效运用；如果难以操纵和控制的干涉性力量过于强大，法律就无法正常发挥效率。

因此，我们有必要尽快改革司法制度、仲裁体系以及治安官制度。总体来说，就是要改革国家行政机构，确保各级政府部门办事效率更高，消除政府对经济生活过度干涉而出现的某些典型现象：官员不作为、腐败现象猖獗、办事低效率，等等。

政府还必须确立有助于经济发展的法律体系，这意味着要对现有法

律体系进行改革，让所有公民平等地拥有属于自己的财产权，这样，他们就能够从付出的劳动，从生产资本中获得合法收益。

我们知道，当前的经济交流体系并不完善，交易范围相当狭窄，政府必须鼓励并巩固合同和契约机制，确保人人都能够充分使用他们的劳动、思想、资本以及财产。商业和贸易过程必须简化，而且确保交易结果是可以预知的，只有这样，才能够孕育出成熟、高效的市场。

我们认为，解除控制，还应该包括把某些政府职能以及强制性权力，委托给正规或非正规组织。正如我们看到的那样，今天，这些私人机构比政府更有效率，如果他们获得法律上的相关授权，可以更好地解决过去由政府承担的某些任务和职责。

在把大量任务委托给私人、商家、企业、司法机构以及非正规组织以后，接下来，政府应该把更多的权力，用于解决私人机构无法解决，或无法顺利处理的问题，例如：国家的资源以及公共财产的保护、国家遗产的保护、个人财产权、对于垄断权的合理分配、对于某些限制性经营活动的管理、对运输以及教育的监督等等，因为它们都不是私人机构的力量所能解决的。

政府面临的最主要的职责之一，就是把资源通过再分配，给予最穷苦的人，以及没有任何财产的人。在此过程中，国家不能以此为借口，把特权给予少数人，而无视其他人（包括那些最贫穷的人）的需要。国家对资源实行再分配，必须以相当大的客观性和公正性为前提。现在，我们面临的一个关键问题是：政府在对资源进行再分配时，他们采取的方式对于生产、劳动和储蓄没有任何激励作用。可想而知，如果再分配只是个幌子，而政府继续对财产权进行限制，使人们在经济活动中承担更多的义务，强加过多的限制性条件，并且削弱合同和契约的法律效力，我们这个国家将继续处于落后状态。以这种方式去解决贫穷问题，只能进一步扩大贫穷的根源，因此，对资源再分配所采取的方式，不能够伤害国民生产和创造的积极性（比如通过税收，使国民收入大量流入政府或垄断性的压力集团手中）。只有再分配过程具备完全的公正性，才会使人们产生更多的激情和动力，更好地从事生产、经营和创造。

我们可能已经意识到，解除政府控制的目标，与重商主义宣称要实现的目标是一样的，包括土地、劳动力、信贷、教育、交通运输安全以及对于穷人的救助。二者的差别在于，政府解除控制而达到目的，是通过对市场的功能和运作方式提供指导和帮助，并附以适当的控制而实现的，而不是以各种强制性政策去取代市场功能。

因此，政府需要做的，并不是取消非正规经济活动，而是对它进行吸纳，使之变得合法化，并且进一步促进它们的发展。要想消除私人垄断权，以及寡头垄断控制下的市场竞争，就要让每一个人有机会进入市场，而不是以政府的垄断权去代替健康的市场竞争。同样，要想实现信贷的民主化，就要鼓励金融家之间进行竞争，而不是使信贷国有化，或把它们置于政治家和官僚主义者的控制之下。

简而言之，所有的人，不管是正规经营者，还是非正规创业者，需要接受公正、有效的法律体制的管理，而不是接受政府武断而粗暴的干涉和控制。

立法：防患于未然

把法律制度进行调整，使之适应现实需要，还要确保在制定、颁布新的立法体系的时候，不能够重复过去犯下的错误。

政府必须确保立法程序的公正性、有效性和务实性，确保法律赋予的机遇超过潜在的成本，只有这样，它们才不至在将来的某一天，不得不进行全面调整和简化，甚至需要推倒重来。立法的过程必须是透明的，而且要接受有效的监督，这意味着要征求民众意见，接受选民的控制。自由与民主学会认为，这一过程需要这样的民主程序：首先，市政当局应当把起草的立法予以公布；其次，要听取公众的看法、建议和反对意见，进行必要的调整和修正。

和秘鲁不同，几乎所有发达的民主国家，对政府的立法方式都实行某种控制。对于我们而言，所谓的民主，只是意味着每四年选举出一个新的政府。政府在执政期间，可以全权处理所有事务，无需同各方进行交流和沟通，直到下一次选举到来为止，这种情形，只能导致坏的法律

的出现。由于没有接受民众的意见和建议，立法过程就如同暗箱操作，我们很难看到法律形成的过程。可以想象，如果一个国家的行政机构确立了99%的法律，而议会只确立了剩下的1%，那么勿庸置疑，即使是在拥有最好的重商主义传统的国家，司法体系也会完全与现实脱节，与市场的需要脱节，它们只有利于参与权利再分配的压力集团，以及中央极权者“唯意志论”的方针和政策。

从另一方面说，一种民主的立法机制，能够尊重、接纳和吸收由创业者自发创造的、行之有效的规则和体系，并且能够使法律体系随时做出调整，使之适合现实的需要。这种民主的立法机制，能够确保在政府预先确立的观念和原则基础上，根据秘鲁公民的需要和愿望，建立起更加合理的政治制度。征求公众的意见的另一个好处，在于立法过程能够吸收、综合和遴选分散在民众中的真知灼见。可想而知，在某个国家，千百万人以数十亿种方式进行交流，成千上万份合同和契约需要履行，各种各样的文化、生活方式以及观点交融混杂——在这样一个国家里，假如政府不进行任何咨询，也不广泛征求意见，就想获得必要的信息，并建立起有效的法律体制，这只能是天方夜谭，是完全不可想象的。

可以这样说，我们国家存在劳动的分工，也存在知识的分工，只有以所有民众的知识和经验为基础，而不是根据一小部分公共官员，以及他们的咨询专家的见解进行立法，才是有效的和有价值的。秘鲁民众自发制定出各种规则和体系，他们依据的是实践经验、成功的心得以及进步的体验，而非依据一个封闭、狭小的圈内逻辑和推理。民主的立法体制，能够巩固社会的弱势群体、缺少组织机构的普通民众的地位，而非强化旨在参与权利分配的压力集团的地位。民主的立法体制，能够使立法过程完全透明，而经由压力集团的压力和操纵而制定的立法，只能给社会发展带来负面影响。与压力集团的成员不同，广大秘鲁民众由不同民族组成，而且比较分散，更容易受到不良法律的伤害，民主的立法体制，能够保证公众获得公平利益，满足公众的实际需要，确保没有哪一个压力集团，以牺牲他人的利益为前提而获得好处。它可以增加公众的参政与议政意识，减少重商主义者武断而狭隘的控制。在民众的立法体

制下，统治者必须随时听取公众的意见和建议，对于重要政策及时做出适当调整，而不是每隔五年才调整一次。

要想使法律制度民主化，必须满足两个必要的条件：首先，要把立法草案进行预先公布；其次，要对它的成本和价值进行分析。满足了这两种条件，就可以改善立法质量，并减少重商主义法律法规的数量。

预先公布立法草案

由行政机构起草的经济、社会立法在正式颁布前，首先要公之于众，这样，任何有可能受到法律影响的人，都可以提出他们的想法，表达他们的反对意见，或者做出评论，给予建议，只有这样，才能够通过公众的意见和建议，对那些妨碍经济活动的法律，或者只能为某个特定团体带来益处的法律法规进行限制。

预先公布立法草案，可以使政府了解公众对于每一项立法规定的意见。如果立法者起草的是糟糕的法律，公众的反应就能够使他们获得必要的信息，去制定和颁布更好的法律，这一程序，可以使民主范围从政府选举，扩展到国家管理的整个过程。而如今，由于没有这种程序，官僚机构成了当权者唯一的信息交流渠道，各级政府部门变得越来越僵化。

成本和效益评估

在正式颁布立法草案之前，必须对它可能产生的社会经济影响进行成本和效益评估。政府官员必须向公众证明：为什么他们制定的方案，要比其他类型的方案更加有效？这样做的目的，就是要使法律完全符合民主立法原则，产生更积极的社会意义和影响，并预见到它对第三方可能产生的影响。

政府对所有立法项目进行成本效益分析，至少有三个方面的好处：首先，它能让政府了解到，哪些法律会带来不必要的障碍，并且自动取消这些法律；其次，许多重商主义法规“臭名昭著”，令国民谈虎色变，所以，在信息灵通、无比警觉的民众面前，想让他们接受一种低效

率的法律，无疑是极为困难的；第三，有的法律具有某种公正性，但是它们导致的成本却超过带来的收益，这样，政府就有机会提前放弃这样的法律。进行成本效益分析，使政府部门在正式公布法律草案之前，就能够取消有缺陷的法律条文。因此，确切地说，当立法草案公布以后，它其实已具有某种理论基础，各种利益集团都可以发表意见，肯定或质疑政府的结论。

我们前面描述的所有使法律体系民主化的技巧，都能够满足“程序简化”、“解除控制”以及“权力分散”的需要。使用其中某一种技巧，经常有利于另一种技巧的改善。

当然，还需要进行其他方面的改革。政府在许多方面的任务和职责，需要进一步强化和改善。我们曾经讨论过，政府在多个领域进行直接干涉，而且，这种干涉经常是过度的和有害的，这已经是广泛的共识。大量的证据表明：政府的干涉，使大多数人难以进行合法的生产、经营和消费活动。这种干涉，并非旨在推进国家经济发展，保护公民的财产权，使合同和契约变得更有效力，并且维持社会的公正局面，而是使每个人的生活变得更加艰辛和复杂。不过，假如政府按照上面提出的建议和方案展开工作，它就可以创造出更好的条件，确保法律体系成为经济发展的推动力，使法律建立在公共行为的基础上，促使法律之外的规则和体系能够被接纳，从而大幅度提高公民的生产和管理能力。当这些目标实现以后，一种好的法律体制，就可以在全社会普及开来。

补充的话

本书涉及的相关内容和主题，可说是无穷无尽的，而且，随着新的证据的出现，我们可以使本书的叙述更为详实和生动，不过，我们认为自己有充分的责任和义务，把我们对秘鲁非正规经济活动的研究结果予以公布，让读者们去了解某些基本的结论。这些结论，能够为将来进行调查、分析和研究提供有益的指导，它们或可引来某些批评意见，或可用以反驳某些偏见，不管怎么说，它们提供了重要的理论基点，各方人士可以之为基础，展开一场更有益的大辩论。

我们相信，秘鲁储备着数量惊人的生产性的人力资源。秘鲁民众每天都展示出令人惊奇的经验和智慧。这种储备的力量是巨大的，它克服了几个世纪的重商主义压迫，它的存在，体现出秘鲁人民具有无限的创造性潜力，而国家至今尚未通过合理的途径，使他们的潜力得到充分开发。我们相信，随着法律的地位和重要性日渐突出，有关方面终将会意识到，秘鲁真正的问题，并不在于非正规活动状态与正规活动状态本身。

国家的体制结构必须改变，这几乎是众所周知的结论。我们相信，非正规创业者已经着手实施了某种改变，而我们的政府需要做的，就是对法律进行调整，只有这样，才能使体制的改变平静、合理而有序，使民众更加适应新的生活方式，进一步增加生产力。对非正规经济活动的深入了解，更让我们确信：对法律体制重新做出调整，比通过一场疾风骤雨式的革命，自上而下地改变国家体制结构容易得多，也平静得多。实际上，对法律进行改革，乃是一项更重要、意义更为深远的事业，这种改革，是建立在所有民众的智慧和潜力之上，以及他们把握机遇的能力之上。

我们必须从盈利和亏损的角度，来看待国家的发展。我们会看到，大多数亏损都来自政府资助的企业，来自政府迫使我们接受的再分配制度，而大部分的盈利，都是来自具有竞争性的经济实体（不管他们是正规的还是非正规的）。我们必须抛弃所有的误解和偏见——正是这些误解和偏见，使得我们某些人歧视非正规创业者，甚至从种族或文化的角度出发，认为我们的民族不同于别的民族，不可能像其他国家的公民那样，从市场经济的自由度和灵活性中受益。多年以来，这些误解和偏见，一直被用来为具有歧视性的垄断权制度进行辩护，这些制度只对少数利益集团有利，对于大多数人则是一种不幸。

我们确信，只要真正了解现存法律体系的各种缺点和不足，我们就能够摆脱对发达国家成熟的经济和社会体系认识不足的局面。我们遭遇过的诸多困难和障碍，都是起源于已经过时的体制。如果以此为出发点去深入了解历史，我们就不会永远成为那些只会空口许诺的独裁者的牺牲品。我们最终能够扭转当前的局面，使国家变得更加进步，并拥有真正民主而有效的法律制度和社会结构，而这一切，将值得我们所有的人

为之付出努力，甚至做出牺牲。

我们希望，我们所进行的研究，能够使真正的左翼派别看到，对于贫穷和饥饿的关注，不能只局限于某个政治集团内部。应当让所有的人去体会民众的痛苦和感受，群力群策，真正找到合理的解决方案。仅仅有高贵的情感是不够的，应当采取现实的行动，去解决贫穷问题。应当把徒劳无益的阶级斗争，转变成激发所有人的积极性、创造性的一场战斗，让所有秘鲁人都能够参与经济建设，这才是更有价值的智慧的挑战。秘鲁的右翼团体，也应当在未来发挥更大的作用，只要重新去了解和认识非正规经济活动，他们就会意识到，长期以来的偏见蒙蔽了他们的双眼，使他们看不到穷人真正的问题，也看不到接纳和帮助下层阶级的可能性。

在秘鲁，左翼党派和右翼党派的观念，有时只能使局面变得复杂，而不是变得清晰。我们认为，在他们夸大其词的主张和意见的背后，隐藏着一个重要的事实：他们重视的，是那些善于从政府那里获得好处的人，而不是那些鼓励民众去创造财富，为国家和自己带来福利的人。重商主义制度和市场经济之间的冲突，能够帮助我们理解当前的悖论：许多中产阶级都支持政府，而一般民众却支持私人企业、自由贸易以及打破垄断的制度。我们确信，如果发达国家的左派和右派能够做出客观评价，他们一定会谴责我们的法律制度，前者可能谴责法律体制的低效率，而后者可能谴责它的不公平性。

我们的统治者最致命的错误之一，就是过分关注生产成本，而不是交易成本。我们相信，如果他们把更多的精力用于解决后者，并使用立法权力消除法律带来的障碍，提供更加辅助性的措施和手段，就能够确保每一个人（而不只是一部分精英团体）变得更加富裕。政府应该把生产成本留给公民自身去解决，使他们通过合法的机制和程序，通过竞争和市场来降低成本。

我们应该清楚地看到，秘鲁要解决当前的危机，以及外债和通货膨胀问题，唯一的方式，就是采取合理的经济发展途径，确保经济发展不会增加贸易赤字。我们需要正确的微观经济政策以及相应的投资，而最重要的是采取微观经济手段，促进和保护财产权，增加人们从事商业经

营和贸易交往的机会，让人们拥有必要的信心，去进行储蓄、投资和生产。除非我们在全书描述的微观经济问题得到解决，不然任何宏观经济政策以及来自外国的资助，都不会起到太大的作用，甚至只会白白浪费我们付出的努力。

如果我们的上述观点，经实践证明是确凿无误的，那么，我们显然是在“另一条道路”上阔步前进。在这条道路上，我们不会选择暴力活动，作为解决混乱、贫穷和不幸的手段，因为我们已经认识到，所有的问题，都是重商主义制度的长期存在而引起的；在这条道路上，法律体制经过调整，完全适应我们的现实需要，并且能够汲取新兴的社会和经济力量；在这条道路上，我们能够与秘鲁广大的民众团结起来，形成更有战斗力的集体，而且，秘鲁的民众不再相信阶级斗争，他们更相信密切的交流、自由的合作。

与秘鲁交界的国家不止一个，情况各不相同：有的国家带有重商主义性质，某些人仍在使用各种政治力量和手段，试图使这种制度重新恢复活力，但所有的迹象表明，它俨然已到了奄奄一息的地步、还有第二种国家，那里的人民渴望找到出路，但他们既为各种暴力和恐怖活动所控制，也被许多所谓进步人士华而不实的言论所影响，以至身处困境、第三种国家，我们称之为“另一条道路”，这样的国家努力进取、勤奋工作，它具有创新精神和竞争能力，而非正规经济活动，是这个国家最引人注目的领域。

这个“第三种国家”，提供了最有效的解决方案，告诉我们如何对付颠覆性或犯罪性的暴力活动，因为它不会把民众的力量滥用于憎恨，浪费于毁坏，而是把他们的力量用于推动经济和社会进步。非正规创业者每天都在向我们证明：他们准备好了与政府进行对话，他们展示出智慧和审慎，他们能够适应社会的变化。人们渴望进步，追求幸福，他们为这种信念所激励，所以完全可以适应一个法治化的社会。那些颠覆分子的仇恨和猖獗，只能在别的地方找到生存土壤——在那里，非正规经济活动者始终未能站稳脚跟；在那里，重商主义制度下的正规经营者，一再遭遇挫折和失败。

解决暴力和贫穷最有效的手段，就是承认那些直到今天为止，仍游

离在正规体制之外的人们的财产和劳动。倘若如此，那么，哪里出现动荡和暴乱，哪里就会相应地产生归属感和责任感，并与前者进行殊死较量。人们有了自力更生的愿望，有了通过劳动获取幸福的信念，他们就能够信任自己，也能够信任自己在经济上的自由。

后　记

最近一些年，自由与民主学会雇用了40多个研究者和工作人员，进行了大量的调查和研究，设计出各种解决方案。所有的人都怀着诚恳的愿望、坚定的信念，准备把一个重商主义社会，转变成一个现代化的民主国家。

在西方，那些发达国家从重商主义过渡到当前的制度，是一个自发而非周密策划的过程，它的自发性过于强大而突出，以至这些国家的许多法学家和经济学家，都忽视了在此过程中，国家的法律和制度扮演的重要角色。秘鲁的非正规经济活动，尽管缺少这种法律和制度，却拥有一定的经济自由度。只有通过研究这种非正规经济状态，我们才能逐渐意识到，法律体制具有怎样重要的意义和影响。如果我们想把国家变成现代化社会，那么我们不仅要致力于消除某些不利因素——比如，进入正规经营状态的障碍、维持合法性的成本、资本市场的歧视、国营企业的特权等等——还要着手建立基本的法律体制，许多发达国家正是以这种体制为基础，使经济运行更有效率，社会更加稳定，人们之间可以自发交流与合作。

因此，自由与民主学会不仅设计了程序简化、解除控制、权力分散以及民主立法，还设计了其他形式的多种管理机制，它们适用于没有特

权现象的市场经济，也适用于一切民主环境，而这种民主环境不只局限于政治选举，而是贯穿于政府整个执政时期，我们不妨对此稍做分析。

例如，现在，我们正试图找到控制权力使用的有效途径，以限制政府和压力集团滥用权力，并且建立起一种保护体制，使人们可以保护自己的财产权，以及合同和契约规定的相关利益。当然要实现这一点，我们就需要一种法律体制，确保政府的一切行为都是透明的。如果人们难以获得政府控制的信息，他们就无法保护自己，也不可能有效监督政府的行为。在这种情况下，任何市场经济都无法正常运行，因为市场经济运行需要一种基本前提，那就是信息是公开而自由的，保证人人可以获得。在这方面，我们正在着手为获得公共信息，以及创立有效的评论机制奠定法律基础。媒体和司法部门的力量必须加强，这样才能够监督政府和压力集团的行动，而从眼下看来，政府对于媒体有着相当大的控制权，媒体主要是从政府控制的银行系统获得贷款，从政府那里获得重要的新闻，为了赢利，媒体还要刊载政府发布的广告。如果媒体和政府关系良好，他们获得的利益更大，甚至可以得到政治豁免权，所有这一切，都严重削弱了媒体的独立性。在秘鲁，对于政府的起诉案件数量少得可怜，这进一步证明，与行政管理机构相比，司法部门更加缺少可信度。

为了加强人们在房地产方面的权利，改善在非正规定居地的产权登记制度，我们确立了非正规创业者参加保险的基本条件，建立了互助协会，为他们在投资建设房屋，以及进行其他经营活动方面，提供必需的保障以及信贷。我们近期实施的项目，还包括建立现实而有效的机制，确保临时仲裁法庭的判决得以实施，鼓励定居地居民就纠纷进行法律诉讼，而在眼下，司法体制并没有解决这些问题。

在城市交通运输领域，我们正在设计法律法规，使数量庞大的车主能够合理而有序地参与竞争，他们目前所需要的，就是一种健康而完善的交通运输体制。自由与民主学会的调查显示，城市交通现存的问题，在很大程度上，都是因为法律体制与日渐增长的汽车数量不相适应。我们将要实施的项目，将确保更多的企业家能够平等地参与竞争，眼下关键的问题在于，法律体制能否提供理想的竞争和发展环境，主要包括：

交通管理制度，即解决交通拥挤和野蛮驾驶的强制性措施；车辆安全标准；车辆违规处罚条例；制定车费的透明信息；建立在私人保险基础上的激励机制；用以解决纠纷、伤害、补偿以及财产损害的交通法院，以及监督和管理机构，还要建立一种合理的车费和税收体制，为以上所有环节提供资金支持，确保经营者能够提供完善的交通运输体系。

可以看到，自由与民主学会从事的项目范围，是从一般到具体，并且逐步扩大。我们尽自己的资金和财力，尽可能使这些项目符合实际需要。我们正在实施的项目，适合于相关领域的整体框架，我们提供的是全局性的解决方案，不过我们实际运用的策略，是设计出多种具体项目，它们便于操作和控制，而且容易理解。一旦准备妥当，我们就会把它们在媒体上公布，并且通过听证会，接受公共讨论以及各方建议，来检验并强化这些结论的有效性。

我们的建议是，从现在开始，就此展开一场大讨论。我们实在不必去等待一个漫长的过程，一个可能带来痛苦甚至是流血的过程，让我们去经历工业革命以及社会战争那样的道路，最终走向未知的命运和前途——就如同在欧洲国家发生过的那样。我们已经知道，什么样的机制适用于当前的秘鲁，尽管一切还只是开始。假如谈到国外的经验，其中无疑有着丰富的成功经验可以借鉴，我们也知道，哪些经验经过调整，可以适应秘鲁人民的需要，不过，自由与民主学会始终坚定地认为，我们秘鲁人完全有能力选择一条精心设计的道路，它能够使我们摆脱落后状态，迈向一个现代化的社会。